Public Policy and the Participation of Rural Nova Scotia Women in the New Economy

Ann Manicom, Janet Rhymes, Nan Armour and Doreen Parsons
The Women's Economic Equality (WEE) Society in Partnership with the Hypatia Project

Status of Women Canada
Condition feminine Canada
Canada

105-06891/

Public Policy and the Participation of Rural Nova Scotia Women in the New Economy

Ann Manicom, Janet Rhymes, Nan Armour and Doreen Parsons

The Women's Economic Equality (WEE) Society in Partnership with the Hypatia Project

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the authors and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

May 2005

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards.
Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- The accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- The extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations;
- The original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Cataloguing in Publication Data

Main entry under title : Public policy and the participation of rural Nova Scotia women in the new economy / Ann Manicom ... [et al.]

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie.

Available also on the Internet.
Includes bibliographical references.

ISBN 0-662-69019-2
Cat. no. SW21-119/2005

1. Rural women – Nova Scotia – Social conditions.
2. Economic assistance, Domestic – Canada.
3. Women – Government policy – Nova Scotia.
4. Women – Government policy – Canada.
5. Nova Scotia – Economic policy
6. Canada – Economic policy – 1991-

I. Manicom, Ann
II. Canada. Status of Women Canada
III. Title: La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie.

HQ1459 N6 P82 2005 305.4'09716'091734 C2005-980125-5E

Project Manager: Amr Elleithy and Jo Anne de Lepper, Status of Women Canada
Publishing and Translation Co-ordinator: Cathy Hallessey, Status of Women Canada
Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Lexi-Tech International

For more information, contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322

This document may also be downloaded from the Status of Women Canada Web site, at: <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

Public Policy and the Participation of Rural Nova Scotia Women in the New Economy is the final report of a research project that addressed two main questions: How can rural women take advantage of new economy opportunities, particularly those linked to new technologies? And, what kind of policies do rural women need to facilitate their full participation in the new economy? The research, carried out in Nova Scotia between April 2003 and January 2004, employed multiple methods (literature review, documentary analysis, interviews and statistical analysis).

A significant number of federal and provincial public policies and resultant programs were examined to identify the key contributors to women's economic status. Consultations with service providers and with those involved in the policy process at provincial and regional federal levels explored issues facing rural women in the new economy, and barriers resulting from policies and policy implementation.

The greatest challenges to women's full participation in the new economy are found in economic policies that do not pay attention to rural women, social policies that are inadequate and exclusionary, and the lack of widespread integration of social and economic policies. Inclusion will only be a reality if these policies are constructed within a system-wide framework of gender awareness and accountability. Overall system-wide policies and strategies must be implemented to identify places in the inter- and intra-governmental systems where the needs of particular groups of women are not met.

Women are invisible in economic policies in Nova Scotia and Canada. In fact, policy makers discount the very notion that gender has anything to do with economic policy. This infers that economic policy is unrelated to issues that fall within a social policy framework, such as child care and income assistance levels. The evidence demonstrates quite the opposite. The preference for gender-neutral policies has actually neglected women and worked against women's economic progress.

A range of policy reforms must be considered for rural women to participate fully. The report includes recommendations for federally and provincially mandated gender analysis in decision making and program accountability in economic and social policy processes, as well as suggestions for particular economic, social and rural policies.

The research was conducted as a Nova Scotia case study, but many of the findings have broader application to women in rural areas in other provinces and territories.

TABLE OF CONTENTS

LIST OF ACRONYMS iii

PREFACE iv

ACKNOWLEDGMENTS v

ABOUT THE AUTHORS vi

EXECUTIVE SUMMARY vii

1. INTRODUCTION 1
   - Approach to Policy 2
   - Methodology 4
   - Overview of the Report 7

2. RURAL NOVA SCOTIA AND THE NEW ECONOMY 10
   - A History of Rural Underdevelopment 12
   - Thinking About the New Economy 15
   - Key Summary Points 21

3 RURAL WOMEN AND THE NEW ECONOMY 23
   - A Profile of Women in Rural Nova Scotia 23
   - Key Summary Points 33

4 SOCIAL INFRASTRUCTURE AND RURAL WOMEN 34
   - Social Infrastructure: Four Key Examples 34
   - How Have These Restructuring Strategies Affected Women in Rural Nova Scotia? 40
   - Delivery Issues in Social Infrastructure Processes 42
   - Key Summary Points 45

5. RURAL WOMEN AND ECONOMIC POLICY 47
   - Canada's Innovation Strategy 47
   - Other Federal Policies, Programs and Strategies 51
   - Federal Policy: Monitoring Impacts on Women 55
   - Nova Scotia Provincial Policies 56
   - Other Nova Scotia Policies, Programs and Strategies 58
   - Alternative Monitoring and Accountability Measures 59
   - Key Summary Points 60

6. EDUCATION AND TRAINING 62
   - Policy Directions 62
   - The Education and Training Context 65

Basic Education/Adult High School 67
Bridging Programs 68
Community Colleges 68
On-the-Job Training 72
Key Summary Points 74

7 AN INCLUSIVE APPROACH TO ECONOMIC DEVELOPMENT 76
Including Social Goals in Economic Development 76
Micro and Small Business Development 78
Community Economic Development 81
Rural Women and Community Economic Development 84
Building the Foundation for Women-Centred CED 86
Key Summary Points 90

8. POLICY MAKING AND GENDER EQUITY MECHANISMS 91
Competing Understandings of Mainstreaming Gender 91
Gender Awareness in Government Policy and Program Development 92
Problems with Gender-Based Analysis in Canada 95
What Is Required in the Gender Equity Machinery in Canada and Nova Scotia? 96
Key Summary Points 99

9. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS 100

APPENDIX A. RESEARCH METHODOLOGY 106
APPENDIX B. CHARACTERISTICS OF RURAL AREAS 108
APPENDIX C. WOMEN IN RURAL NOVA SCOTIA 110

BIBLIOGRAPHY 112

ENDNOTES 125

LIST OF ACRONYMS

ACOA	Atlantic Canada Opportunities Agency
AIP	Atlantic Investment Partnership
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
CAP	Community Access Program
CBDC	Community Business Development Corporation
CCWEST	Canadian Coalition of Women in Engineering, Science and Technology
CCSD	Canadian Council on Social Development
CED	Community Economic Development
CEDAW	Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women
CFIB	Canadian Federation of Independent Business
CIDA	Canadian International Development Agency
CLC	Canadian Labour Congress
CLN	Community Learning Network
CMA	Census Metropolitan Areas
CPP	Canada Pension Plan
CRF	Consolidated Revenue Funding
DCS	Department of Community Services, Province of Nova Scotia
EI	Employment Insurance
EO	Equal Opportunity
ESF	European Social Fund
EU	European Union
FCP	Federal Contractors Program
GBA	Gender-based analysis
GDP	Gross domestic product
GPI	Genuine Progress Index or Indicator
HRDC	Human Resources Development Canada
ICT	Information and communication technology
LEEP	Legislated Employment Equity Program
LICO	Low Income Cut-Off
LIM	Low Income Measure
LMDA	Labour Market Development Agreement
NSACSW	Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women
NSBI	Nova Scotia Business Inc.
NSCC	Nova Scotia Community College
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PLAR	Prior learning assessment and recognition
RDA	Regional development agency or authority
SWC	Status of Women Canada
WBI	Women in Business Initiative
WEE	Women's Economic Equality Society

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports gender-based policy research on public policy issues in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of equitable policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in September 2002, entitled *Restructuring in Rural Canada: Policy Implications for Rural Women.* Research projects funded by Status of Women Canada on this theme examine issues such as the impact of long-term care patient classification systems on women employed as caregivers in rural nursing homes; rural women's experiences of maternity care in British Columbia; farm women and Canadian agricultural policy; the employment of women in Canadian forestry and agri-food industries; and the participation of rural Nova Scotia Women in the new economy.

A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ACKNOWLEDGMENTS

We wish to acknowledge Status of Women Canada for funding this project. We would like to extend our thanks to several people who assisted us throughout the development of this project and with the creation of the final report. First, we would like to offer a very special thank you to Barbara Parker for her advice and endless hours of editing. In addition, we thank Stella Lord, Researcher, Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women, for her experience and insights regarding policy development and gender issues in Nova Scotia.

We are most grateful to those individuals from community organizations and agencies who gave freely of their time to take part in our interviews. Their insights were crucial when considering how policies impact the lives of rural Nova Scotia women. In addition, we thank the many government officials for participating in our consultations and for providing a government perspective on public policy. Your contributions were valuable and greatly appreciated.

ABOUT THE AUTHORS

Dr. Ann Manicom has taught in the fields of education and women's studies for 25 years and has worked provincially, nationally and internationally on gender issues in public and post-secondary education. She is the co-editor of the book *Knowledge, Experience and Ruling Relations* (University of Toronto Press, 1995). She is a member of the Hypatia Project and serves on the management committee of Nova Scotia Women's Fishnet, which works with women in coastal communities.

Janet Rhymes has a graduate degree in economics and has worked for many years as a researcher and practitioner in the areas of community economic development, health promotion, family care and early learning. She has published several plain language guides for rural women on the topics of technology and home-based business development. She has lived and worked in rural and northern Canada as an educator and as a community developer.

Nan Armour has worked as a science and environmental educator in the public school system, as an education adviser for the Labrador Inuit Association and as an education and community development consultant. Nan is a founding member of the Hypatia Project and Executive Director of the Hypatia Association, promoting the participation of women in science and technology.

Doreen Parsons lives and works in rural Nova Scotia where she develops and co-ordinates programs for the WEE Society, promoting the full participation of rural women in community economic development (CED) across the province. She has been an educator and CED practitioner for more than 20 years, working locally, provincially and nationally on economic equality issues. For many years, Doreen led HRDA Enterprises Limited, a CED corporation in Halifax, where she managed businesses and training programs for people challenged by poverty.

EXECUTIVE SUMMARY

Economic and social restructuring has affected women's livelihoods in rural communities in Nova Scotia. The new economy, through the forces of globalization, increased competition, and the use of information and communication technologies (ICTs), is changing the way people do business. For rural areas, this can mean declines in some industry sectors and hope for growth in others. Participation in the new economy is often promoted as a panacea for rural development and employment, offering hope for a transformation of work that would enable people at a distance from urban centres to participate in work electronically and for the revitalization of rural economies. So far, this potential has not been realized in much of rural Nova Scotia.

The research for this project addressed two main questions: How can rural women in Nova Scotia take advantage of new economy opportunities and what kind of policies do rural women need to facilitate their full participation in the new economy?

Main Findings

There is evidence that women in rural communities, despite their tenacity and creativity, face unique challenges and barriers to participation in the new economy. The greatest challenges are found in economic policies that do not pay attention to rural women, in social policies that are inadequate and exclusionary and in the lack of widespread integration of social and economic policies. Rural women are generally invisible in economic policies in Nova Scotia and Canada. In fact, policy makers discount the very notion that gender has anything to do with economic policy. The preference for gender-neutral policies has actually neglected women and worked against women's economic progress. Inclusion will only be a reality if economic and social policies are constructed within a system-wide framework of gender awareness and accountability. Overall system-wide policies and strategies must be implemented to identify places in the inter- and intra-governmental systems where the needs of particular groups of women are not met.

Policy Recommendations

A range of policy reforms must be considered for rural women to participate fully in the new economy. Recommendations are included for federally and provincially mandated gender-based decision making and program accountability in economic and social policy processes, as well as suggestions for particular economic, social and rural policies in the areas of entrepreneurship, women's community economic development, education and training, child care, employment benefits and social assistance.

1. Develop public policies, grounded in the principles of equality, that fully integrate gender-based analysis, planning and decision-making processes.
Public policies, grounded in the principles of equality, would ensure that women become equal partners and participants in planning, implementing, monitoring and evaluating policy

and program development. Policies grounded in the principles of equality would ensure parallel provision of mainstream and targeted programs. Therefore, we recommend the following policy and program changes.

- Government policies need to reinstate women-specific funding programs to ensure support for training, skills development, and social and economic development initiatives. Effective gender mainstreaming must be accompanied by specific funding programs for women by both federal and provincial governments.

- The Government of Canada needs to ensure that gender analysis is embedded in the policy-making process at the formative stage, at both the planning and decision-making stages, at the interpretation stage, and finally, when programs and strategies are implemented at either the national or regional level. Research and analysis must be ongoing throughout this process to discern, describe and resolve differing gender impacts.

- The Government of Nova Scotia needs to develop a gender equality policy that legislates that gender decision making is embedded in the policy-making process.

- The governments of Canada and Nova Scotia must mandate the collection and use of gender-disaggregated research data throughout the policy-making process. The absence of gender analysis in the policy process can be explained, in part, by the lack of gender-disaggregated statistics. Without statistics, conditions faced by women cannot be documented nor can progress be tracked. Without data, accountability is difficult to mandate and enforce, and it is difficult to undertake effective gender analysis in policy-making processes.

- The Government of Nova Scotia should conduct studies to better profile rural women, making sure to include data on African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women.

- Governments should ensure that enforceable gender equity measures (accountability, data collection, monitoring and evaluation methods) are built into their policies and resultant strategies, frameworks and funded programs.

- Governments must implement multi-year stable funding to support women's policy-making communities, to ensure more effective policy consultation mechanisms.

2. Develop economic policies that support rural women's full participation in the new economy.

Economic policies for the new economy need to focus equitably on rural areas. Further, they need to be constructed within a system-wide framework of gender awareness and accountability to ensure that rural women are valued and included. Investing in women's entrepreneurship and women's community economic development means paying attention to issues, such as access to credit, non-standard work arrangements, child-care systems, access to ICT, employment benefits

and social safety net programs. To invest in these is tantamount to investing in women's access to new economy opportunities.

- The governments of Canada and Nova Scotia should ensure a more equitable distribution of funds so policies and programs that stress innovation, research and development, technology transfer and growth and development equally benefit both rural and urban Canada.

- The governments of Canada and Nova Scotia should establish gender equity policies for all publicly funded economic development agencies. These policies must ensure that accountability, gender-disaggregated data collection, monitoring and evaluation methods are built into their funding programs, and enforcement measures are in place to determine the impacts of programs on diverse rural women.

- The Government of Canada should require the Atlantic Canada Opportunities Agency to advocate for the principles of gender equality to ensure parallel provision of mainstream and targeted programs for women, in line with the Agency's legislated mandate to advocate for Atlantic Canada's interests, priorities and concerns in federal government policy making.

- The Government of Canada should fund research to increase the foundation of knowledge and understanding of women entrepreneurs and identify the systemic barriers they face.

- The Government of Canada should analyze the policy implications of the rising number of self-employed women in Canada and their economic contributions and status. Government must recognize the inequities inherent in current systems and seek to develop policies that would enable equity.

- The Government of Canada should ensure that economic programs address the specific issues women entrepreneurs face, such as access to micro-credit, employment benefits and social safety net programs, mentoring and networking opportunities, business skills training, information and government programs, and support for service-sector businesses.

- The governments of Canada and Nova Scotia should fully support women-centred community economic development as a viable strategy for rural women to access employment in the new economy by including women-centred community economic development in policies and programs.

- The governments of Canada and Nova Scotia should provide comprehensive funding mechanisms that support women-centred community economic development organizations as they build the operational, financial, technical and research capacity to create long-term training and employment opportunities for rural women to participate fully in the new economy.

- The Government of Canada must ensure that increased support for community-based economic development and the social economy announced in the March 2004 budget is developed through a gender lens, and the resulting programs are constructed within a gender-based framework.

3. Develop social policies that build a foundation for inclusion, innovation and equality. Social policy that supports women's access to the new economy must address such issues as quality early childhood education and care, income assistance inequities, quality job creation, employment benefits and lifelong learning.

- The Government of Canada must fully implement and fund a universal, high-quality, flexible early childhood education and care system, without which rural women will continue to be excluded from access to education and work in the new economy.

- The Government of Canada should reform eligibility rules under Employment Insurance to include self-employed women and more women in non-standard and part-time work.

- The Government of Canada should reform eligibility criteria under Employment Insurance to include those who are unemployed and outside the system. There is a lack of employment services in rural Nova Scotia that serve women other than those eligible for Employment Insurance.

- Governments should systematically gather gender-disaggregated statistics to permit analysis of the extent to which rural women benefit from current programs, and this information should include breakdowns on African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women.

- The Government of Nova Scotia should reform its social assistance policy to permit more than the current maximum of two-years, full-time post-secondary education for women on social assistance.

- The Government of Nova Scotia should reform its social assistance policy to ensure the implementation of long-term educational and employment strategies for women who need extensive training and transitional labour market programming.

- Governments should restore stable, long-term core funding to rural community learning and women's equality-seeking organizations to ensure the existence of a sustainable infrastructure on which to build community-based programming and policy development.

- Governments should restore multi-year project funding for community-based training and skills development programs in rural communities.

- Governments should provide direct, multi-year funding for local women's organizations to establish bridging programs that provide a wide range of support services, including

skills training, upgrading, counselling, life-skills training, job search techniques, pre-employment programs and basic computer and economic literacy.

- Governments should establish sustainable, long-term funding to support technology access and training programs for women in rural communities. In particular, targeted policies that support women's access to ICTs need to be established. These must include a focus on social facilitation, computer literacy, flexible programming that incorporates women's day-to-day experiences, and low-cost or free access to address the effects of the growing digital divide.

- The Government of Nova Scotia should support initiatives that expand the Nova Scotia Community College's capacity to address gender inequities: establish a gender equity officer positions, and develop a gender equity policy and initiatives that have been identified as helpful to rural women entering trades and technology programs (the provision of part-time programs, campus child care, pre-course math and science upgrading and a computer loan bank).

- Governments should work with the Canadian Federation of Independent Business and local chambers of commerce in rural areas, drawing both on the local community college and local women's groups to develop awareness among employers of the value of employing women and of training female employees to facilitate their advancement in new economy jobs.

- Governments should ensure that better and more timely labour market information is available to rural areas through a variety of community-based and government agencies. Enhanced labour market transition services should be established to ensure proper guidance regarding new economy employment opportunities.

- Governments should take advantage of the opportunities presented in partnership agreements to advance a gender equity agenda by requiring partners to build gender equity strategies and outcome measures into agreements, such as those on post-secondary and workplace training.

4. Develop economic and social policies that are inclusive of rural Canada and respectful of the requirements of rural communities.

Economic and social policies must address the particular needs of rural Canada including, but not limited to, the need to enhance rural infrastructure. Current economic policies directly and indirectly place relatively greater emphasis on urban regions. This exacerbates urban–rural disparities and reinforces processes that lead to further underdevelopment in areas of rural Canada.

- Governments should ensure that a rural lens is used by all government departments when developing economic and social policies.

- Governments should establish accountability measures and monitoring processes to ensure rural areas are adequately considered in both funding allocations and program implementation in new economy initiatives. This includes the need to collect data regarding new economy outcomes in rural areas.

- Governments need to ensure the upkeep and development of rural infrastructure (particularly transportation), to support access to new economy opportunities.

- The Government of Canada needs to realize a comprehensive telecommunications infrastructure for rural Canada.

- Governments must act to ensure rural citizens and businesses have access to ICTs through adequate and appropriate carriage facilities, devices, training, computer technologies and diverse content software.

1. INTRODUCTION

In the fall of 2002, Status of Women Canada announced a call for proposals under a policy theme, Restructuring in Rural Canada: Policy Implications for Rural Women. The call recognizes that Canada is in a period of economic transition that affects women's livelihoods in rural communities, many of which are in decline. New economy forces of globalization, competition and information and communication technologies (ICTs) are changing the way people do business, and for rural areas this can mean declines in some industry sectors and hope for growth in others. Nova Scotia is a mostly rural province, and people in many rural areas of Nova Scotia face significant structural barriers typical of underdeveloped regions in Eastern Canada: high unemployment, low participation rates, low earnings, low education levels and, hence, high out migration, especially among the youth. Many of these characteristics are more pronounced for women than they are for men. Participation in the new economy is often promoted as a panacea for rural development and employment, offering hope for a transformation of work that would enable people at a distance from urban centres to participate in work electronically and result in a revitalization of rural economies. This report explores barriers to the realization of this potential for women in rural Nova Scotia.

This research project was conducted in Nova Scotia between April 2003 and January 2004. The research addressed two main questions.

- How can rural women in Nova Scotia take advantage of new economy opportunities, particularly those linked to new technologies?

- What kind of policies do rural women in Nova Scotia need to facilitate their full participation in the new economy?

In 1997, the Women's Economic Equality Society (WEE Society 1997) initiated *Counting Women in Community Economic Development*. During that project 1,540 rural Nova Scotia women were invited to discuss their work within their communities and the issues that limit their voices from being heard at decision-making tables. What unfolded was a picture of rural Nova Scotia women who were committed to the growth and sustainable development of their communities so their children and grandchildren could remain and work in Nova Scotia. The project report showed that as the social agenda gradually slipped from government tables, rural women had increased their load — working to establish community day cares, food banks and affordable housing, and assisting in schools strained by budget cutbacks. They had also stepped in to fill many gaps in Nova Scotia's health care system, caring for early release hospital patients, the elderly and those with a disability.

When asked what would enhance their opportunities as they work, volunteer, raise their families and support their neighbours and communities, these women spoke of:

- increased access to information and resources;
- networking opportunities;

- child-care and elder-care supports;
- transportation alternatives;
- funding for community projects and credit for business development;
- training and education programs;
- employment opportunities or improved employment;
- the need for increased awareness of cultural barriers;
- the value placed on women's unpaid work;
- support for volunteers;
- representation on boards and committees;
- improved community partnerships;
- local facilitators to support local development;
- services for youth;
- improved health care;
- ways to address environmental issues; and
- the limitations of short-term project work (WEE Society 1997).

For rural women in Nova Scotia, each of these items compounds with the next. For example, if there is a networking opportunity and a woman has no way to get there and no one to look after her child if she does go, it becomes fairly daunting. Or, if there are few employment opportunities, and a woman has an idea for a small business but cannot access start-up money, it becomes discouraging.

This list of challenges faced by the women involved in the *Counting Women in Community Economic Development* report brings into view the multiplicity of policy areas which impact on women, and suggests the interdependence of social and economic policy. When we developed our initial research proposal for *Public Policy and the Participation of Rural Nova Scotia Women in the New Economy*, it was our intention to undertake a closer analysis of a range of economic, social, rural and educational policies and identify any gaps, exclusions and contradictions that might, in concert, constitute challenges and barriers to rural Nova Scotia women hoping to take advantage of stable jobs in the new economy, particularly women who are poor or who belong to doubly disadvantaged groups: African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women.

Approach to Policy

In planning this research, we defined policy broadly to include frameworks, strategies and action plans, as well as those policies embedded in legislation. Some policies at the provincial and federal levels that affect rural women in the new economy, such as Employment Insurance

(EI) or social assistance, are firmly embedded in legislation. Others, such as Canada's Innovations Strategy or the Nova Scotia Skills Framework, are presented as frameworks for action, as evolving strategies or as programs with links to formal policies. Certain key strategy and framework documents seem to drive provincial and federal action plans and, therefore, function as though they are policy. Thus, we cast a broad net in considering policy barriers to the participation of rural women in the new economy.

We also regard public policy to be about both action and inaction. The absence of action is itself a policy decision. Further, we use the term "policy" broadly to include implementation and monitoring as well as policy formulation. "Policy making and implementation are intertwined and inseparable" (Yan 1998: 44). Any effective analysis of rural women and access to jobs in the new economy must recognize the intertwining of policy formulation and implementation. Regardless of how well the policy has been formulated, subsequent implementation and monitoring processes often determine whether the desired results have been achieved. In this research project, we explored processes of monitoring and accountability, recognizing that without monitoring and accountability, it is impossible for government departments to ascertain whether rural women are equally able to benefit from new economy public policy and programs.

The policy context in Canada is made more complex because federal, provincial and municipal jurisdictions share responsibility for providing services. There is a complex interplay between the federal and provincial governments through transfer payments, changing jurisdictional contexts, shifting responsibilities from the federal level to the provinces, multi-level governance and joint undertakings. In practice, this often means provincial policies are shaped by federal policies, either because of funding priorities or because areas not addressed federally have to be picked up provincially. Because a large portion of the Nova Scotia provincial budget is based on equalization payments from the federal government, the provincial agenda is driven by what federal funding is available or by gaps that appear as a result of what is not funded federally.

With a neo-liberal government agenda and competition and globalization as formative factors in the new economy, the strategic business model becomes an additional layer crucial to understanding policy development and implementation. Within a business model, policy is driven less by social welfare goals than by the goals of efficiency and economy. This is a context where "equity and distributional objectives are likely to be most at risk in a competitive global environment where jurisdictions are under pressure to compete for business investment and jobs by reducing costly regulations"(Gunderson and Riddell cited in Townson 2003: 9).

Because this is a study of rural women, we spent time considering how rurality is taken up in policy making. Historically, in Canada and Nova Scotia, rurality has been associated with agriculture, and federal rural development policies have been located in departments of agriculture. Programs for agricultural development have been the major driver of rural development policy (Fairburn 1998; Pezzini 2000). However, those who study rural Canada have long argued that rural policies have to move beyond agriculture, and that as part of this, the differences within rural areas have to be understood. The federal government developed the rural lens in order to have all departments consider the impact of proposed policies on rural areas.

Methodology

The research procedures for this project involved documentary analysis, statistical analysis and interview data analysis.

Analysis of Documents

Documentary analysis included a review of pertinent literature and an analysis of key policies. A central premise was that women's access to opportunities in the new economy is affected by policies that intersect across provincial and federal jurisdictions and among departments. This premise means the research cut a broad swath across both literature and policy. Topics explored in the literature review included new economy and globalization, connectivity strategies, rurality and rural underdevelopment, gender and policy making, gender equity machinery, social assistance, employment insurance, training and apprenticeship, economic development in Atlantic Canada, community economic development and social economy. For the most part, we used Canadian studies, although in the analysis of gender equity machinery, we consulted European sources. For the policy analysis we examined key documents from federal departments (including Industry Canada and the Atlantic Canada Opportunities Agency, Human Resources Development Canada, Status of Women Canada, Agriculture and Agri-Food Canada) and provincial departments (Office of Economic Development, the Department of Education and Department of Community Services). We also looked at programs, such as regional development authorities (RDAs), community business development corporations (CBDCs) and Smart Communities. As we report on the policy analysis in each chapter, we specify the policies and programs reviewed.

Statistical Analysis

Using data from 2001 Census Community Profiles[1] (Statistics Canada) along with data from the Nova Scotia Department of Finance, *Nova Scotia Statistical Review 2002*, we created a profile of rural women in Nova Scotia that includes information about age distribution, migration, diversity, disability, earnings from employment, employment by industry, employment rates, participation rates, and unemployment rates and education levels. Limitations of both time and money, as well as availability of data, precluded extensive statistical analysis; this means we have a limited view of the differences among rural women. Given the difficulties we faced compiling the profile, we recommend further research to better profile rural women, including data on African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women.

We have produced a one-time limited portrait of several common indicators, using county-level data to make general rural–urban comparisons. We compare Nova Scotia's largest urban region and metro area (the Halifax Regional Municipality) with the other counties in Nova Scotia (non-metro areas), all of which are considered rural by definition.[2] For evidence of even greater urban–rural differences, we also compared the metro area with Nova Scotia's three most-rural counties: Guysborough, Victoria and Richmond. It is important to note that these most-rural counties have significantly lower populations than the metro. Despite the advantage of using county data for rural–urban comparison and for identifying the most-rural areas, there are drawbacks to using the relatively large geographical areas encompassed by

counties in Nova Scotia to analyze rural conditions, because rural communities usually compete with the urban area within the centre of their sphere (Henry and Drabenstott 1996). A macro (county) analysis can obscure important micro considerations. Thus, we make general statements about trends with degrees of rurality in mind. These trends should be most evident for areas most marginalized by their rurality.

Interviews

We conducted interviews and consultations with two groups of people, using a key informant approach. First we interviewed key individuals from community-based service and advocacy organizations in geographically dispersed rural areas of the province. We sought individuals who were known for their many years of service in rural areas and whose work enabled them to understand what women in rural areas face when seeking employment or when trying to access training to improve their labour market opportunities. We identified key service providers and advocates based on their level of front-line experience, the diversity of women with whom they work, the range of services they offer, the rurality of their jurisdictions, and the key policies that affect women with whom they work. The organizations from which we selected interviewees included women's centres, regional development agencies, Community Access Program (CAP) site providers and employment resource centres. We also consulted with service providers working with culturally diverse advocacy groups, including immigrant women, women with disabilities, African Nova Scotia women and Francophone women. (See Appendix A for a list of agencies and organizations.) In these consultations, we first ascertained what the role of the organization was and the women served by the organization. We asked about areas of federal and provincial policy that have an impact on the women served by the organization, how the policies support and challenge the women, whether there were any women excluded from the service as a result of the policies, and how they would change the policies. We used the information derived from the service provider consultations to verify that issues documented in the literature did indeed continue to be faced by women in Nova Scotia. We also used the information to clarify how practices and procedures resulting from how policies intersect across federal and provincial jurisdictions and across departments impact on rural women.

Our second interview cluster was with civil servants involved in policy making in Nova Scotia, whether working within the provincial government or within regional offices of federal departments. We selected individuals in senior positions including managers, executive directors, directors and senior policy advisers. The intention was to learn from the insights of those involved in policy development and implementation processes from a range of relevant departments in both federal and provincial jurisdictions (Community Services, Education, the Atlantic Canada Opportunities Agency, Human Resources Development Canada, Industry Canada and the Office of Economic Development). Based on our initial assessment and compilation of policies relevant to the research questions, we identified the key departments and the individuals from those departments and offices who would be most able to answer policy questions. We used the interviews to probe for gender analysis in policy making when documents available on-line failed to provide insights into gender analysis in various federal or provincial departments. We used the information from these interviews to clarify our interpretation of policy and to explore the extent to which gender entered into the discourse of the policy makers.

Members of the research team carried out all the interviews, which were taped, transcribed and subsequently analyzed, observing normal ethical procedures regarding anonymity, confidentiality and informed consent. Given the agreements on confidentiality, when quoting from our interviews we refer only to "consultations with service providers" or "consultations with policy makers" without any further identifying information.

Limitations

This research project was a large undertaking. The magnitude of the multiple and overlapping policies along with time limitations, meant we had to narrow our focus. Much is written on women's access to science and technology careers in the new economy. Government and industry analyses focus on women pursuing science and engineering careers. Many gender equity strategies exist in relation to women in science, engineering and technology both in university programs and subsequent employment in science, research, engineering and technology fields. Federal programs, scholarships and research chairs exist to encourage more women to enter fields of science and engineering, and there are organizations that actively promote women in these areas (e.g., the Canadian Coalition of Women in Engineering, Science and Technology and the Federal Women in Science and Technology Working Group). Further, there are programs that encourage high school girls to enter science and technology fields (e.g., Techsploration and the Hypatia Project in Nova Scotia). Much less research, policy and program attention has been paid to rural women in the new economy, particularly where those women are marginalized by poverty. We therefore took this up as our focus, so many of the policy challenges we identify are those more likely faced by this segment of the rural population. Once we completed the profile of rural women in Nova Scotia (see Chapter 3), we decided to focus on policy issues impacting low-income rural women's access to jobs in the new economy, self-employed rural women (including entrepreneurs) and women-centred community economic development (CED) in rural Nova Scotia, linking women's employment to community development and sustainability. This research was not intended to provide comparative data on women and men in rural Nova Scotia. Our focus has been to compile and weave together what is known about the situation for women in relation to a broad range of policies and issues.

From the outset, we could see that a challenge was going to be how to demonstrate that issues were particular to rural women. Many of the issues raised in a policy area (e.g., education, social assistance, access to credit or connectivity policies) are experienced by both rural and urban women. What is particular for rural women is the degree to which any factor impacts on them, whether it is patterns of transportation service, geographical disparities in access to training facilities or uneven geographical distribution of new economy jobs. Our report needs to be read through this "degree of impact" lens.

Another issue arises in considering the differences among rural women. Throughout the report we talk about "rural women in Nova Scotia." At times we speak of rural women in general. Other times, we work with the concept "degrees of rurality" (see Chapter 2), which allows us to differentiate between those rural areas that have access to many facilities, because of proximity to small towns and those rural areas that are more remote. Rural women are diverse, with a range of characteristics in a range of contexts. In our research,

we were challenged by piecemeal rural statistics that made our attempts to quantify these differences difficult. Further, most studies and reports only provided broad depictions of women in rural areas, masking the sometimes widely disparate circumstances faced by rural women. Thus our claims throughout this research report denote broad patterns and challenges that may be more pertinent to some rural women than others. Our goal is to capture the broad patterns and contradictions, not the detailed specificities for particular rural areas.

Linked to this are the limitations arising from the lack of availability of data and analysis on rural women in every area we wished to scrutinize. We often had to use statistics on Nova Scotia women in general, or occasionally, national statistics on women, to identify broad patterns.

It is this complexity — degrees of rurality coupled with multiple and intersecting policies — that makes the full argument developed in this report so rich. One strength of this study is its attention to the intersection and relationships among policies from differing jurisdictions and levels of government. This brings into view the web of barriers faced by women seeking to enter jobs in the new economy.

Overview of the Report

Chapter 2, Rural Nova Scotia and the New Economy sketches characteristics of rural Nova Scotia, describing briefly the historical and contemporary policies that have undermined rural development. Nova Scotia is a mostly rural province, and like much of rural Canada, has experienced a long history of declining infrastructures leading to underdevelopment. The chapter explores the dimensions of the new economy in the context of employment in rural Nova Scotia, showing both its modest medium-intensive character and an infrastructure that fails to support the full participation of many rural Nova Scotians in new economy jobs.

Chapter 3, Rural Women and the New Economy provides a profile of women in various areas in Nova Scotia, including metro, non-metro and most-rural areas. The analysis shows that rural women are diverse — some with access to higher education jobs in the knowledge-based economy, training, advancement — while many others are in positions disadvantaged by poverty, lack of access to training and employment in low-paying, often part-time, seasonal jobs. African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women are additionally disadvantaged in all these processes. With this chapter, we begin to identify structural issues facing rural women who seek employment in the new economy: job availability, lack of prior work experience in new economy jobs, hiring practices that create barriers to immigrant and racially visible women, transportation barriers and limited access to computers that is exacerbated by the lack of an ongoing rural public training infrastructure in all levels of ICT use. We also identify issues faced by women seeking entry into the new economy through self-employment: access to credit, start-up and long-term business counselling, support networks for women in small business and access to information about small business development.

A central theme that emerges is that social policy must be considered when analyzing economic policy issues related to jobs in the new economy. The issues are not only ones of economic development but of social development.

In ***Chapter 4, Social Infrastructure and Rural Women***, we describe the federal government's restructuring of its social and income-support policies as part of its effort, over the last decade, to position Canada in the global economy. In addition to the restructuring, the federal government has not fully implemented its promised national child-care strategy, an infrastructure central to women's participation in paid work. Systemic exclusions become very clear. We highlight four areas of the social and income support infrastructure that impacted negatively on rural communities and affect the capacity of rural women to access jobs in the new economy: the failure to implement fully a national child-care system, the exclusion of many women from entitlement to federal employment and training benefits (EI legislation),the limitations of provincial income support benefits (provincial social assistance legislation) and the erosion of public funding for the not-for-profit and voluntary sectors. We conclude the chapter by showing that action and inaction in these policy areas affect women along a continuum, from women on social assistance and those who are unemployed, to women on low incomes as well as women who work part time or are self-employed or engaged in other forms of non-standard work.

Chapter 5, Rural Women and Economic Policies examines federal and provincial economic policies and considers the extent to which they are inclusive of rural women. Policies and programs examined include Canada's Innovation Strategy (including Knowledge Matters and Achieving Excellence), the Smart Communities Program, Atlantic Innovation Partnership, community business development corporations and the Atlantic Canada Opportunities Agency's (ACOA's) Women in Business Initiative. Also included were Nova Scotia's Innovative Nova Scotia, Nova Scotia Business Inc. and Opportunities for Prosperity, and we looked at accountability measures such as the *Federal Employment Equity Act*, the Legislated Employment Equity Program (LEEP) and the Federal Contractors Program (FCP). We describe the federal and Nova Scotia economic policies for the new economy that primarily support the development and growth of high-knowledge intensive enterprises in urban areas. Strategies and accountability frameworks stress innovation, research and development, and technology transfer — activities connected with large urban areas and a few towns. Rural policies focus on connectivity, provide some support for rural small businesses and support rural CED through the RDAs.

Chapter 6, Education and Training argues that while training is generally accepted as essential for developing skilled workers who can adapt easily to new technologies and changing job requirements, government actions have eroded opportunities for lifelong education in rural areas. We examine the effectiveness of a range of education and training policies and opportunities for women in rural Nova Scotia: adult upgrading and bridging programs for women, on-the-job-training, publicly funded training through EI and the community college system. Education and training initiatives must be accompanied by effective rural economic and social development policies that recognize both the range of ruralities and the strength of rural capacities.

Chapter 7, An Inclusive Approach to Economic Development explores the kinds of economic development programs that can arise from an inclusive economic policy. We explore literature on the major strategies which we feel would enable the participation of rural women in Nova Scotia, particularly those marginalized by their rurality and by low income, showing the effectiveness of policies where social and economic development are fundamentally entwined. We describe women-centred CED, an inclusive developmental process that recognizes the systemic gender barriers women face daily and creates opportunities with a long-term lens and an empowering focus. It offers a holistic approach to economic development that values women's contributions in the home, in the community, in business and in the new economy workplace. The chapter identifies key strategies that would support women-centred CED in rural areas.

Chapter 8, Policy-Making and Gender Equity Mechanisms explores the paradox that has found the Canadian government establishing its Plan for Gender Equity in 1995 alongside a decade of restructuring that has had a negative impact on many women, particularly those marginalized by poverty. In this chapter we critique the effectiveness of gender mainstreaming and gender-based analysis (GBA) as tools for ensuring gender equity analysis in federal policy making.

The final section of the report is ***Chapter 9, Conclusions and Recommendations.***

2. RURAL NOVA SCOTIA AND THE NEW ECONOMY

What are the characteristics of rural Nova Scotia, and how is it situated in the new economy? In this study, we use the term "rural" to describe areas located away from a major urban centre, having a relatively small population and low population density. These two obvious features of rurality — remoteness and small scale — tend to inhibit economic growth in rural areas (Henry and Drabenstott 1996). Nonetheless, degrees of rurality exist, because of such factors as proximity to an urban or small town centre, population density, percentage of the work force in the primary sector and the degree of rurality of the surrounding area (Ashton et al.1994).

The Northwest Territories, Yukon and Prince Edward Island are Canada's most rural areas, followed by New Brunswick and Nova Scotia (Bollman 2001: 6). The Canadian Rural Partnership (2002: 1) reported that 30.4 percent of Canadians (more than nine million people) lived in predominately rural regions in 2001. Thus, rural areas matter because of the sheer number of people who choose to live there and because of the inter-relationship of rural and urban systems for labour and resources. According to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD 1996: 9) rural matters because, "for most countries, rural areas represent a large share of the national economy and hence economically viable and environmentally healthy rural areas are an indispensable component of balanced national development." In Nova Scotia, for example, 70 percent of the province's exports are generated by largely rural, coastal-based industries (CCN 2004: 21).

Depending on how rural is defined (see endnote 2, Chapter 1), estimates of Nova Scotia's rural population vary, and range up to between 60 and 75 percent. The largest urban population is found within the Halifax Regional Municipality, the capital and only census metropolitan area (CMA).[1] The Cape Breton Regional Municipality — Sydney and a number of small towns and adjacent rural areas — is the second-largest centre in the province, although not large enough to be considered a CMA. The rest of the province is made up of a number of small towns and rural areas within 16 counties. Three of these counties, Guysborough, Richmond and Victoria, are considered 100 percent rural according to the OECD definition and represent Nova Scotia's most-rural areas.[2] Nova Scotia, then, is a mostly rural province, in a mostly rural, often termed marginalized region of Canada.

People of at least 58 different ethnic backgrounds inhabit the province, with the majority of the population consisting of Anglophones descended from the British Isles. Minority populations include Francophones (4 percent), African Nova Scotians (2 percent), First Nations (2.5 percent), and other visible minorities (3.8 percent). About 30 percent of the Francophone population is concentrated in Metro Halifax with smaller communities of majority Acadian descent scattered throughout the rural and small town areas of the province. There are 48 African Nova Scotia communities across the province. In seven of the rural counties, the Black population is the largest visible minority group. In 2001, there were 12,261 Registered Indians in Nova Scotia, 3,960 living off reserve (Rural Communities Impacting Policy 2003: 12-16). Unlike the rest of the country, the majority of Nova Scotia's First Nations communities are in rural areas.

Employment by industrial sector in rural and urban Nova Scotia mirrors current trends in the rest of Canada. Rural Nova Scotia is more heavily dependent on resource and manufacturing than urban areas, which rely more heavily on commercial activity (Rural Communities Impacting Policy 2003: 24).

Labour force participation rates in Atlantic Canada have grown rapidly in the recent period, mirroring the national average, albeit several percentage points behind. In Nova Scotia, labour force participation is highest in the Metro Halifax region — 69 percent in August 2003 (Atlantic Provinces Economic Council 2003: 1-2). The 1996 Census data show unemployment rates ranging from a low of 8.6 percent in the Metro Halifax region, to highs of between 19 and 21 percent in the most-rural counties and the Cape Breton Regional Municipality. Education levels in rural Nova Scotia are lower than for urban areas (Rural Communities Impacting Policy 2003).

Per capita income is lower in Nova Scotia than in the rest of Canada (Singh 2002). Nova Scotia has the third highest rate of child poverty in the country at 19.2 percent (Raven and Frank 2003:4). The rural-urban income disparity is highest in Manitoba and Nova Scotia, although in the 1985-1990 period, the Maritime provinces had higher per capita rural income growth than any other provinces in Canada (Singh 2002: 1-7).

"Many of the economic issues facing rural communities are common throughout rural Canada, but are exacerbated in Nova Scotia by its relatively weak economic performance in relation to the Canadian average" (Rural Communities Impacting Policy 2003: 21). In Appendix B, we provide a more detailed analysis of these economic issues, including information on the labour force, income, migration, occupation and education characteristics of rural areas in Canada.

Economic characteristics of rural areas are not straightforward. With lower relative costs of living and lower taxes, low incomes in rural areas may not translate into the degree of hardship the statistics imply (Rupnik et al. 2001: 19-21). Economic disparities between rural and urban areas also mask the less quantifiable but equally important strengths of rural areas. In Atlantic Canada generally, for example, Donald Savoie pointed out that "community life...is richer than modern statistical analysis, based on notions of economic well-being, suggest" (Savoie, cited in Conrad and Hillier 2001: 7).

It is also important to note that all rural regions are not necessarily lagging regions. In keeping with our definition that rurality is a concept of degree, disparities become greater the more an area is marginalized by its rurality. Many rural areas are able to overcome the challenges set by remoteness and scale to become leading regions. "Rurality in itself is not a handicap. It is not synonymous with decline, as much as urbanity and agglomeration are not automatic guarantees for prosperous development" (OECD 1996b: 53). This appears to be true of rural Nova Scotia, where, according to Hachey's analysis (2002: 9-10), there are two distinct realities — one where communities are thriving and one where they are in decline — and the declining communities are not necessarily rural. The rural counties in Nova Scotia

that experience growth tend also to have urban proximity, post-secondary institutions, tourism, as well as strong manufacturing, services or government sectors.

A History of Rural Underdevelopment

The economic history of the postwar period may help to place the source of some of the development and relative decline of rural Canada, and rural Nova Scotia beyond the borders of Metro Halifax, and Atlantic Canada generally. Fairburn (1998) pointed out that rural Canada in this period was most affected by three key themes: structural changes in the economy, urbanization and the rise and fall of Keynesianism and the welfare state.

Structural changes to the economy early in this period include the decline of resource industries, the shift to extractive industries and the subsidization of the manufacturing sector outside of Atlantic Canada.

Urbanization took place throughout Canadian history, but was a powerful social force in the postwar period, further marginalizing rural residents, decreasing rural populations and shifting the balance of power from rural to urban and small town areas. Equally important was the expansion of the government sector in the postwar period, with employment based mostly in cities. In Nova Scotia, this meant the majority of government sector jobs went to Halifax. "The relation of rural areas to the growth of government has been every bit as problematic as the relation of rural areas to industry, cities and global markets" (Fairburn 1998: 4). The expanding role of government included government intervention with the goal of full employment and social welfare. Economic policy included attempts to equalize market forces, create Crown corporations and diversify the economy through manufacturing and foreign investment (usually in urban areas). According to Fairburn (1998: 12), economic and social policy also became increasingly differentiated; economic policies were to encourage productivity and growth, and social policies/transfers were to equalize the benefits of uneven growth and compensate for regional and social disparities. "For forty years, policy in essence never escaped this dualism — programs were either economic or social, productive or compensatory, with no middle ground" (Fairburn 1998: 12). As well, "there were many programs, many acronyms, large amounts of money, but little development, and even, over time, rather little genuinely rural content" (Fairburn 1998: 5).

In Atlantic Canada, as across North America, this postwar period also bore witness to dramatic changes in the status of women. This included increases in the number of women in the paid labour force, as well as women's increased enrolment in universities. Aboriginal women gained the right to be elected to band councils; women were allowed civil service jobs and began their foray into politics. This period also saw the establishment of offices, such as Status of Women Canada, and the various provincial advisory councils on the status of women, as well as the emergence of women's centres, shelters and changes to marital laws (Conrad and Hillier 2001: 205-206).

Regional inequalities were exacerbated with the recessions of the 1970s and '80s. Most recently, the rise of neo-liberalism and globalization has led to massive restructuring associated

with the new economy. Restructuring by the federal government has focussed on the central role of the market, deficit reduction, cuts to social services, and massive deregulation and privatization of many services and much infrastructure. In rural areas, these changes have been devastating. In our consultations, one person commented:

> *It's this cumulative impact — over time — the rural communities are losing wharves, they're losing their schools, they're losing their hospitals, their post offices and their bank branches and you know, it's death by a thousand cuts.*

In this same period, the decline of the fish stocks continued with increasing fish plant closures. The early 1990s saw the virtual closure of the groundfish fishery, the largest industrial layoff in Canadian history. The impact of this layoff was felt hardest in the east coast of Newfoundland and Labrador, followed by the lower North Shore of Quebec, Cape Breton and Northeastern New Brunswick (Myatt et al. 1995: 32). It caused drastic reductions in employment within the sector. The groundfish fishery had required the use of smaller, more labour intensive gathering methods, and resulted in more on-shore processing (Myatt et al. 1995: 33).Thus, this crisis affected rural areas of coastal Nova Scotia generally, and had specific effects on rural women, both directly due to the loss of family income from fishing, and because women made up the majority of fish plant employees (MacDonald 1994; Pahlke et al. 2001). Rural areas were also affected by the rise of agribusiness and the decline of the small family farm.

Added to the fishery decline and the decline of the family farm, the 1980 to mid-1990 period saw the continuous and significant decline in the amount of federal government funding to individuals, firms and governments in Atlantic Canada. With reductions in regional development subsidies, restrictions in the growth of transfer payments and massive cutbacks in current expenditures, the federal government presence in the Atlantic Provinces decreased at a much faster pace than elsewhere in Canada. Spending cuts were combined with federal tax increases. The government also eliminated direct subsidies to Atlantic businesses and cut other subsidy programs like the Maritime Freight Rate Assistance, Atlantic Freight Rate Assistance and the Feed Freight Assistance programs (Atlantic Provinces Economic Council 1996).

Massive restructuring also occurred in social security programming when in 1996 the Canada Assistance Plan was dismantled and replaced by the Canada Health and Social Transfer through which funds for post-secondary education, health care and social assistance were combined and cut. At the same time, the entire federal unemployment insurance program was restructured. This federal restructuring led to the restructuring of social assistance at the provincial level. In Chapter 4, we look more closely at the negative consequences for rural women of these changes in social policies.

The not-for-profit sector is central to rural well-being. It too experienced cuts. The cuts eroded the capacity of voluntary and non-profit rural community organizations, many of which had supported women in crisis and provided employability, skills and literacy programs (see Chapter 4).

Closures, cutbacks and downsizing, and the resultant loss of jobs have a greater impact on rural areas than urban areas, because of the already limited infrastructure and opportunities. Out migration from job losses can be devastating, damaging social capital, the civic society and voluntary organizations that are crucial to defining the essence of community. In one consultation, we were told about the consequences of the loss of civil service jobs in one rural community.

> *These are the Guide leaders and the hockey coaches and the people that make a community go — and phwittt — out they went.*

People in many rural areas face significant structural barriers to employment, high unemployment, low participation rates, low earnings, low education levels and, hence, high out migration, especially among the youth. As we see in the next chapter, many of these characteristics are more pronounced for women than they are for men. The factors are also interrelated. Facing high local unemployment and few job opportunities, rural youth and people of working age leave for higher education or to take advantage of work elsewhere, leaving the rural areas with a higher percentage of seniors and those who are unable or unwilling to leave, sometimes due to family responsibilities or lack of education. There is an increasing societal gap between highly skilled people with high levels of formal education readily participating in the well-paying jobs in the new economy and those relegated to low-paying, low-skilled, marginalized jobs.

Historically, rurality has been associated with agriculture, and federal rural development policies have been located in government agriculture departments. Programs for agricultural development largely became the driver of rural development policy (Fairburn 1998; Pezzini 2000). However, those who study rural Canada have long argued that rural policies have to move beyond agriculture, and that as part of this, the differences within rural areas have to be understood.

The federal government developed the rural lens to have all departments consider the impact on rural areas of proposed policies (Agriculture and Agri-Food 2001a: 4). It is a 10-stage process through which policy developers are supposed to test a proposed initiative; however, research suggests that "while there is a tool in place to 'rural proof'...policies, the majority of stakeholders [in Nova Scotia] (including government officials) were unaware of its existence." Furthermore, "the lens is not utilized in any formal way at the provincial or local level" (Hachey 2002: 31). In the course of the research for this report, we saw many instances where federal and provincial policies seem to have failed to consider rural conditions.

Policies must be developed to meet the needs of people living in rural Nova Scotia and to attempt to reverse some of the long-standing under-development trends in an effort to allow people to choose to live and work in rural areas.

What is most important to recognize is that regional disparity in rural Nova Scotia, and in the Maritimes generally, that has evolved over time, has not developed from some deficiency in the people or the place. It has been aided and abetted by policy. As we argue in Chapter 7,

for rural communities in Nova Scotia, development is not about jobs and income. It is a process of working with local residents within local communities in an inclusive, respectful, sustainable and holistic manner. It requires care and attention to all the pieces of the development puzzle: good quality and appropriate lifelong education and training, good health, infrastructure, services and supports to families, valuing the work of women, the availability of quality child care, a participatory and civic society with inclusive institutions and good governance, attention to the environment, good jobs and income in a strong local economy, and a vibrant business sector. Successful development policy and, hence, the lessening of regional disparity occurs when policy considers and includes people and communities, uses a true bottom-up approach, allows resources including capital to be controlled by the people, includes those most vulnerable or most affected, and integrates, in the long run, economic and social factors to achieve holistic ends. Equity must be achieved at each level of the process: locally, provincially and federally.

Our study of rural women and the new economy is situated within both this history of rural underdevelopment and this vision of a model for social and economic development that might lead to healthy sustainable communities in rural Nova Scotia, where women might find more possibility for good incomes and steady jobs. We return to an economic development process that embodies this vision in Chapter 7.

Thinking About the New Economy

The rapid growth in ICTs,[3] economic growth and development for regions and countries around the world and globalization and the potential for productivity gains characterize the new economy. According to Stiroh (2002: 1), the concept of new economy includes the "recent productivity, inflation and unemployment gains resulting from three New Economy forces — technology, globalization and increased competitive pressures." A number of related terms describe the forces of globalization, competition and use of ICTs, and the effect of these on the economy and society. These terms include the new economy, the knowledge-based economy, the knowledge economy, knowledge-based economy and society, the information economy and the information society.[4] In this study, we primarily use the terms knowledge-based economy and new economy.

According to the OECD, national economies are in transition to a knowledge-based economy. This is an economy based on the production, distribution and use of knowledge and information (OECD 1996a). In a knowledge-based economy, knowledge becomes an increasingly important tool for innovation, competition and economic success, and is a key driver of economic growth. In a true knowledge-based economy, all sectors are knowledge intensive, not just computer or high technology sectors. In the current project, we avoided a narrow view of labour requirements (science, engineering and computer technologies) and emphasized the broad range of possibilities of jobs in the new economy.

What elements are needed to foster growth in the knowledge-based economy? According to McKeon and Weir (2001), four key dimensions[5] need to be in place and functioning well:

- innovation and technical changes across all sectors and arenas,

- human resource development, with high levels of education and training and opportunities for lifelong learning;
- an efficient infrastructure, especially in ICTs to allow people and firms to access information; and
- a business environment that supports innovation and enterprise development.

In subsequent sections of this report, we examine aspects of these driving forces in relation to rural Nova Scotia and, in particular, to women living in rural areas.

Critics of the new economy point to the fact that its fundamental elements, especially globalization, seem to require economic and social structures and practices that are detrimental to those who are the poorest. The Canadian Labour Congress, in a recent report called *Women's Work: Challenging and Changing the World* (Wiggins 2003: 17-18), characterized the four basic assumptions that form the foundation of the global economy.

- Barriers to economic growth, access to markets and thus, to profits, must be torn down, even if they have positive objectives, such as a healthy environment, safe food, the protection of jobs, access to water, human rights or public health care.
- Government laws which stand in the way of this or which decrease profit margins must be eliminated.
- Intellectual property rights for corporations must be given protection through patent laws.
- Every economic activity must be turned into a commodity for sale in the market, including public goods, such as health, education and child care.

Some social analysts argue that these global economic practices increase economic disparities and social inequalities. They are practices that produce structural adjustments that have been detrimental to women, particularly those women disadvantaged by poverty, disability, race or ethnicity. Others, like Jackson (2000), argue that it is possible to use new economy technologies and enter into the global marketplace without the restructuring practices described by Wiggins. Canadian government policies, however, mirror more closely the assumptions outlined by Wiggins.

The restructuring of social and economic programs has been part of the federal government's strategy to strengthen Canada's position in the new economy. The challenge for our project is that we are investigating rural women's access to jobs in the new economy at the same time as we are witnessing the negative impact many structures underpinning the new economy are having on those who are poor, many of whom are rural women. This is one key contradiction in considering women in a knowledge-based economy and one with which policy makers struggle. It is for this reason that we take the stand throughout this report and its recommendations that

social and economic policies must be intertwined, and that economic development initiatives must be assessed in terms of their impact on diverse populations.

The Range of Jobs in the New Economy

It is not helpful, when considering policy challenges to rural women's access to jobs in the new economy, to take a narrow view of labour requirements (science, engineering and computer technologies). Instead, we emphasize a broad range of possibilities. There exists "a much too limited concept of the knowledge economy, which suggests that the only labour requirements for this New Economy are in science and engineering, and particularly in areas such as computer technology and biotechnologies" (Beaudin and Breau 2001: 97-98).[6] They suggested that industries and enterprises can be categorized into high-knowledge intensive industries, medium-knowledge intensive and low-knowledge intensive. High-knowledge intensive industries are "those related to innovation and new technologies, namely bioindustries, information and communication technologies, corporate services, aerospace etc." (Beaudin and Breau 2001: 74). Medium-knowledge intensive industries "generally correspond to large-scale producers and fully mature sectors (e.g. the production of automobiles, primary metals, food, electrical products etc.)" (Beaudin and Breau 2001: 74). Low-knowledge intensive industries include "high labour-intensive activities such as the fisheries, the wood industry, retail trade, transportation and storage, lodging and food services" (Beaudin and Breau 2001: 74).[7]

Beaudin and Breau's second method of categorization is occupational — the kinds of jobs people do rather than the type of industry within which they work. Within this skills typology, the labour force is divided into six categories: knowledge jobs, management jobs, data processing jobs, service delivery jobs, goods manufacturing jobs and data services jobs.[8] These two frameworks provide a way of thinking about the range of jobs in the new economy for rural areas.

Atlantic Canada in the Knowledge-Based Economy

Nova Scotia is making strides to improve its capacity to participate in the new economy, particularly in its investments in research and development, innovation and infrastructure. Nova Scotia ranks third among provinces in terms of spending on research and development, mostly due to the higher education sector. University enrolment is much higher in Nova Scotia than the national average (44 percent versus 29 percent for Canada). Innovation rates (as measured by the introduction of major new or improved goods or services) for firms with four or fewer employees are higher in the Atlantic Provinces than nationally. As a percentage of provincial gross domestic product (GDP), investment in new computer systems, computer-assisted or controlled technology and other major equipment has almost doubled in Nova Scotia since 1992 (NovaKnowledge 2002). In job creation, between 1992 and 2002, the provincial economy lost 25,000 jobs for workers with less than a high school education and gained 77,900 jobs for workers with at least some post-secondary education (NovaKnowledge 2002: 4). But the face of this development is primarily urban, with some new economy enterprises also developing near small towns located near universities.

In the period ending in 1996, Atlantic Canada's labour force was characterized by jobs where 8.7 percent of people were employed in industries categorized as high-knowledge intensive (53,000 jobs), 39.2 percent in industries and enterprises categorized as medium-knowledge intensive (239,700 jobs) and 52.1 percent in low-knowledge intensive enterprises or industries (318,200 jobs) (Beaudin and Breau 2001: 74). Thus, approximately half of Atlantic Canada's labour force was working in enterprises that were knowledge intensive, although only a small proportion of these workers were in high-knowledge intensive industries.[9] Beaudin and Breau pointed out that in tracking changes between 1991 and 1996, there has been a growth in the percentage of employment in high-knowledge intensive industries, a loss in medium and stagnation in low knowledge-intensive industries.[10]

Rural Nova Scotia and the New Economy

Within this overall Atlantic Canada perspective, what opportunities for new economy enterprises and employment exist in the rural areas? A rural–urban analysis reveals the extent to which rural areas are excluded from some of the advances in relation to the new economy. In terms of type of employment, the largest gap between urban and rural areas is in business and professional services, the fastest growing sector in the new economy. Although metro and non-metro areas are becoming more knowledge intensive, non-metro areas have fewer workers in knowledge-based jobs and management, even after adjusting for age, education and employment (Letourneau and McDermott 2001). The out migration of young people and the well-educated makes growth more difficult, as does a resource-based economy. People leave peripheral communities because of a lack of educational and career opportunities, reducing the work force available (Polese and Shearmur 2002).

In the Atlantic region, there is a wide gap in computer use between metro and non-metro regions (Letourneau and McDermott 2001). This is true for both individual and business use. A report from a survey of 426 rural small and medium enterprises in Nova Scotia indicated that 30 percent do not use computers for either e-mail or the Internet, in contrast to 22 percent for urban small businesses (Harley 2001).

Employment in call centres seems to be one provincial strategy for drawing rural Nova Scotia into the new economy.[11] Call centre employment accounts for about 3.3 percent of total employment in the province and is comparable to total employment in the forestry, fishing, mining, oil and gas sectors combined (totalling 13,400 people). Most call centre employees are female. Workplace issues associated with call centres are common ones in the new economy regarding the quality and type of work. Much, although not all, call centre work is still about processing tasks versus thinking, creating and controlling information. Workers have less autonomy and more supervision. This creates stress and, with poor wages, the work is undervalued (Putnam et al. 2000).

Beaudin and Breau (2001) asked whether it is possible to speak of a knowledge economy in relation to rural Atlantic Canada. In high knowledge-intensive jobs, there is a large rural–urban gap (with urban almost twice as large: 11.1 percent to 5.5 percent), likely due to the fact that many high knowledge-intensive industries are located in the metro Halifax area, close to major research centres and universities. "Two parallel economies seem to be at work,

each one in possession of half the regional workforce" (Beaudin and Breau 2001: 84). "Knowledge economy remains an essentially urban phenomenon.... In Atlantic Canada, three out of four jobs in high-knowledge-intensive industries are found in urban areas. In fact it seems that the rural–urban split in knowledge activities has intensified between 1991 and 1996" (Beaudin and Breau 2001: 82).

In medium-knowledge intensive jobs there is less of a gap (only three percent in favour of urban areas). In rural Nova Scotia, where small businesses predominate, knowledge-based industries tend to be medium intensity.[12]

Beaudin and Breau (2001: 89) agreed that there are possibilities for a modest knowledge-based economy in rural areas, but that it is likely to concentrate in the medium-knowledge intensive jobs. Further, resource-based economies need to consider innovation in the context of globalization — new markets, more efficient and modernized production (just-in-time), responses to tightened environmental legislation, developing market niches, forming strategic alliances — all conditions created by the new economy. New technologies are being assimilated by traditional sectors.

Well-located small rural communities of less than 10,000 people can grow in the knowledge-based economy (Polese and Shearmur 2002), but for rural Nova Scotia in general, the lack of rural infrastructure and capacity in rural areas, developed through years of neglect, cuts and misguided development policy, is significant.

> The dilemma, of course, is that while much of the new employment opportunities being created are in developed economies...the circumstance is that most rural and remote communities do not have the pre-conditions — the knowledge base, the skills and human capital, the financial environment or the capacity for research and development from which most New Economy enterprises occur (Gurstein 2003: 7).

Rural Exchange Systems

According to Industry Canada, one of the six core elements needed for growth in the knowledge-based economy is "exchange networks," which includes transportation systems and telecommunications infrastructure to move ideas, services, information, people and products (Industry Canada 2000).

Transportation has long been seen as a significant barrier to rural economic development in both the old and new economies. Major sections of rural Nova Scotia are not yet serviced by decent highways, rail systems have been discontinued in most rural areas, bus service is sporadic, and courier services are not readily available. This barrier can be exacerbated by stiffer competitive forces in the global marketplace. While it is true that small rural communities can grow in the knowledge-based economy, their distance from markets adds additional time and cost to products and services competing with urban economies. Although the new economy technologies offer rural communities a chance to transmit information, there are no reductions in the cost of transmitting goods, and this additional cost becomes a

handicap. Geography and low population densities compound the problems posed by distance (Polese and Shearmur 2002).

Telecommunications infrastructure is a second key component of exchange networks, and is crucial for participation in the new economy. The telecommunications infrastructure required for universal access is outlined as a series of steps in Clement and Shade's model (1998) of the access rainbow, and includes the need for carriage facilities, devices, software tools, content services, service providers, literacy and social facilitation and governance. Clement and Shade argued that failure to navigate any one layer of the rainbow blocks the ability of people to participate fully in the new economy.

Many rural communities struggle with the inability to obtain even minimal essential bandwidth and access to high speed Internet. This carriage facility component is at the lowest level of the access rainbow and is the foundation of telecommunications infrastructure. Yet, it is still a barrier and challenge for rural Canada. Connecting rural Canadians to the knowledge-based economy and society, and helping them acquire the skills to use the technology is the sixth of eleven priority areas identified by the Canadian Rural Partnership. At the 2002 National Rural Conference in Charlottetown, rural access to broadband was identified as a key issue. One recommendation identified in the resulting Charlottetown Action Plan (Agriculture an Agri-Food Canada 2002a) is for the Canadian Rural Partnership to "continue to work with Industry Canada and other federal departments and provincial/territorial government to ensure that broadband access is available to all rural communities by 2005."

In considering access to devices and software, studies show that, over time, income continues to be the most important factor determining the likelihood of access, because of personal connectivity and equipment costs (computers, computer software, Internet and e-mail services) (Reddick et al. 2000, 2001, 2002). Rural areas have lower levels of access than urban areas. The Maritimes, Quebec and Saskatchewan have lower levels of access than do other Canadian provinces. The barriers and obstacles to access are greater for people in lower socio-economic groups, who have fewer skills and resources to overcome them (Reddick et al. 2001).

Service providers (groups offering network access to ICT users, such as workplaces, libraries and Internet service providers) and literacy and social facilitation (the skills and training needed to fully use ICTs) are two additional key elements. Many rural areas rely on the government's connectedness strategy for public access computer sites, funded by Industry Canada through the large CAP and the more modest Community Learning Networks (CLN); CAP, especially, has been an important source of funding that allows many rural communities to access computers and Internet technology. At the end of 2002-2003, there were more than seven thousand CAP sites in Canada, the majority rural.

Nonetheless, according to Rideout (2000), there needs to be an analysis at the community level to see if these connectedness policies are bridging or aggravating the digital divide, given that even the level of skill required to complete the application process is a barrier for many communities. Existing funding is patchwork at best, and sustainability is a major issue.

We heard this in several of our consultations.

> *The CAP sites are not well known or used. The hours they're open are inconsistent, and there are few guides available. Their level of education is a barrier to women's access to technology training.*

Rideout (2003) proposed that the phrase "digital divide" (the gap between those with access to ICTs and those who do not) be changed to digital inequality to link the gap between uneven regional development with the gap between users and non-users of ICTs. Temporary programs, like CAP and CLN are described by Rideout as a band-aid solution for Atlantic Canadians to take part in the information society, but they do little to address systemic regional development issues (Rideout 2003: 5). As well, these policies leave volunteer groups working to obtain and manage a fundamental component of access to the new economy.[13]

Overall then, in considering exchange systems as preconditions for new economy enterprises, it is clear that if rural areas are to be included in the new economy, attention must be paid to exchange networks: transportation and telecommunications infrastructure, and community-based facilitation provisions. To not do so provides urban areas with an increasing advantage.

Key Summary Points

- Nova Scotia is a mostly rural province, in a mostly rural region of Canada. Rural Nova Scotia, like much of rural Canada, has experienced a long history of declining infrastructures leading to underdevelopment.
- People living in rural areas experience higher levels of unemployment, lower average incomes, lower levels of education and higher levels of out migration.
- Degrees of rurality exist. The rural counties in Nova Scotia that experience growth tend to have urban proximity, post-secondary institutions, tourism, as well as strong manufacturing, services or government sectors.
- Different levels of knowledge intensiveness are associated with particular occupations, and a wide range of jobs are associated with the knowledge-based economy, a fact often not recognized in contemporary discourse on the new economy.
- There are greater new economy employment possibilities in urban centres in Nova Scotia; new economy opportunities in rural areas are in medium-knowledge-intensive enterprises and in resource industries as they adjust to globalization practices.
- Many rural communities in Nova Scotia do not have the exchange system infrastructure to support new economy enterprises (transportation for goods and services, carriage facilities, broadband) and have often inadequate services for ICT literacy and facilitation.

- Many global economic strategies taken to be foundational to the current new economy have been ones that produce structural adjustments detrimental to women, particularly those women disadvantaged by poverty, disability, race or ethnicity.

Social and economic development must proceed hand in hand. We argue that for rural women to take advantage of economic opportunities in the new economy, social policy initiatives must be carefully linked with economic ones over the long term as part of a full community economic development strategy.

3. RURAL WOMEN AND THE NEW ECONOMY

Women in rural Nova Scotia are a diverse and dynamic group, living and working within the context of rural underdevelopment in ways that are creative and tenacious. This chapter sketches a profile of rural women, providing a glimpse of the range of women's experiences in rural Nova Scotia and bringing into view the life conditions faced by women most marginalized by poverty and rural disparity. The latter section of the chapter begins the exploration of some of the issues and opportunities for rural women's employment in new economy jobs. Sources for the analysis include statistical data, literature and consultations with service providers and policy makers.

A Profile of Women in Rural Nova Scotia

Our profile of rural women in Nova Scotia includes data about age distribution, migration, diversity, disability, earnings from employment, employment by industry, employment rates, participation rates and unemployment rates, and education levels. For a tabular presentation of these data and data sources, see Appendix C.

This is not meant to be an exhaustive statistical analysis of rural women in Nova Scotia, but a one-time glimpse of several common indicators to paint a limited picture. We used census data for portions of our profile, which is point in time and thus subject to limitations. We have not looked at trends over time nor included one-time events in the geographic areas chosen that may have affected the data. We have used county-level data to try and make general rural–urban comparisons. However, there are also limitations to using relatively large areas like counties to analyze rural conditions, because, as pointed out by Henry and Drabenstott (1996), rural communities usually compete with the urban area within the centre of their sphere. Taking a macro view (i.e., by county) can overlook important micro considerations. We compare Nova Scotia's metro region (Halifax Regional Municipality), with the non-metro areas. For evidence of even greater urban–rural differences, we also included data from Nova Scotia's three completely rural counties: Guysborough, Victoria and Richmond. It is important to note that these most-rural counties have significantly lower populations than the metro area. Given that there are degrees of rurality, we make general statements about trends with degrees of rurality in mind; these trends should be most evident for areas most marginalized by their rurality.

Age

In 2001, rural Nova Scotia tended to have a greater percentage of older women (55 and over) than urban Nova Scotia. This difference was even more pronounced for senior women (65 and over). Rural areas tended to have fewer women in the 25 to 44 age group compared with the metro area (see Table C-1).

Out Migration[1]

Nova Scotia women are moving into and out of all Nova Scotia counties. In rural areas, young women and women of working age (25 to 44) have the highest net out-migration rates. Men and women appear to leave rural Nova Scotia at a similar rate to move elsewhere

within the province. However, more men left the province in the 1996-2001 period than women (-4,418 versus -1,945 respectively).

Women with Disabilities

In a recent statistical report (Nova Scotia Disabled Persons Commission 2003), Nova Scotia had the highest incidence of people with disabilities in Canada in 2001 (20.1 percent versus 14.6 percent), and the highest rate of women with disabilities in Canada. Disability rates are lowest in the metro area compared with other areas of the province. Of Nova Scotia women with disabilities, 38.9 percent had their disability determined as "severe" or "very severe." Women with disabilities face higher than average unemployment rates and lower than average income and education levels. One third of women with disabilities are among the lowest 20 percent of earners in Nova Scotia. Almost 50 percent of income assistance recipients in Nova Scotia are persons with disabilities. Women with disabilities in the province identified the following factors as being necessary for employment: modified or reduced work hours (30.5 percent), job redesign (22.4 percent) and the need for technical aids (8.9 percent). Barriers to employment were identified as the loss of secure income, lack of employment and lack of training.

Unemployment and Labour Force Participation Rates

Women living in rural and small town Nova Scotia are less likely to be employed than are women in larger urban centres (Singh 2002: 7). In 2001, female unemployment in Metro Halifax was 7.2 percent, the female participation rate was 62.6 percent and the employment rate was 58.1 percent (see Appendix C, Table C-2). In contrast, in the most-rural areas, female unemployment rates were triple the metro rate (ranging from 22.1 percent to 33.4 percent). Female participation rates in most-rural areas ranged from 46.8 percent to 54.1 percent, and female employment rates ranged from 35.1 percent to 37 percent.

According to the Aboriginal Population Profile (Statistics Canada 2001a), the participation rate for Aboriginal women in Nova Scotia was 57.1 percent, the unemployment rate 19.9 percent and the employment rate 45.7 percent in 2001. According to research cited by McIntyre et al. (2001), unemployment levels for Nova Scotia Mi'kmaq living on reserve have been one half to two thirds of the labour force over the last three decades. Similar employment/ unemployment statistics regarding African Nova Scotia women or immigrant women are not available.

Although the data clearly indicate a more viable and vibrant labour market for metro women versus non-metro women, there are degrees of disparity among rural areas in the province. While the economies of some rural areas are lagging, this is not true for all rural areas, or all parts of rural counties. Women in some of Nova Scotia's small towns have unemployment rates closer to, although higher than, the metro area (see the Colchester County example in Appendix C, Table C-2).

According to the 2001 data, women experienced lower labour force participation rates and lower employment rates than men, regardless of whether they live in urban or rural areas. There was, however, variation in the degrees of difference between male and female rates.

In the case of unemployment rates in the Metro Halifax area, male and female unemployment rates were similar, at 7.1 percent and 7.2 percent respectively. In some rural counties, females had higher unemployment rates than men (see Guysborough County, for example, where the female unemployment rate was 24.5 percent versus the male unemployment rate of 21.4 percent). In other rural counties, the male unemployment rates were higher (see, for example, Victoria County, where female unemployment rates were 33.4 percent while male rates were 34.6 percent). A more thorough and complete study of the labour force characteristics of women in rural Nova Scotia is recommended, but is beyond the scope of this study.

Education

A much higher percentage of women who finished high school, and women with a university degree, across all age groups, lived in Metro Halifax compared to non-metro and most-rural areas in 2001. Trades certification among women was slightly higher in the non-metro and most-rural areas. The number of women community college graduates was about the same, regardless of area (see Appendix C, Table C-3). The range of difference in high school graduation certification between metro and most-rural areas was great. For example, for women age 20 to 34, 9.3 percent had less than high school in the metro area, 17 percent in non-metro areas and 20 percent in the most-rural areas. For women 45 to 64, 25 percent of those living in the metro area had not finished high school, with 39 percent in non-metro areas and 46 percent in the most-rural areas. Although the differences are large across all age groups by area, they were most evident in the older age groups (45 to 64).

The 2001 statistics show a much higher percentage of women living in Metro Halifax had completed a university certificate, diploma or degree, across all age groups as compared to non-metro and most-rural areas. For example, 34.8 percent of metro women aged 20 to 34 had a university degree, diploma or certificate, while only 15.9 percent of most-rural women have a similar designation. In the 35 to 44 age group 28.9 percent of metro women, versus 10 percent of most-rural women had a university certificate, degree or diploma. In the 45 to 64 age group 24 percent of metro women, 13.9 percent of non-metro women and 11.5 percent of most-rural women had a university degree, diploma or certificate. However, in most cases the percentage of most-rural women with a university degree, diploma or certificate is higher than that of men from the same area.

Although a higher percentage of students enrolled in graduate and undergraduate university degree programs in Nova Scotia and in Canada are women, women continue to be underrepresented in graduate and undergraduate programs in engineering and applied science, and in graduate programs in math and physical science. Women in the province make up close to half of community college students, but only 10 percent are enrolled in trades and technology programs and only 26 percent are enrolled in information technology programs (McFadyen 2002: 25). The equitable participation of women in these areas of study is crucial to their continued involvement and contribution to the new economy.

Education for women from African and First Nations communities in Nova Scotia has been impeded by the systemic racism documented in Nova Scotia schools (Pachai 1990; Black Learners Advisory Committee 1994; Battiste and Barman 1995; Bernard et al. 2003). The

lower rates of high school graduation have had an impact on entry into post-secondary education, and the universities themselves have been slow to respond to the well-documented needs of students from both groups (see, for example, the Dalhousie University Task Force on Access to Dalhousie for Black and Native People 1989). Some professional schools in the universities are trying to rectify this (e.g., social work and law) by providing targeted programs and community-based programs. The University College of Cape Breton, in particular, has programs and support systems to encourage more Mi'kmaq students to enter the university. Among African and Mi'kmaq students enrolled in these various programs, a high proportion is women.

Income and Employment Earnings

Across all education levels and in almost all occupational categories in Canada, women still earn less than men. Some women have no personal sources of income while others are forced to work part time, because of the lack of full-time work or because of the limitations placed on their ability to work due to family and household responsibilities. Income levels also vary by province, with women in Atlantic Canada having the lowest average incomes compared to women in every other part of the country. Education levels play a large role in the income levels of Canadian women; women with university degrees earn much more than women with lower levels of education (Statistics Canada 2000).

In Nova Scotia, women's average employment earnings are much less than men's, both for women who work full time and for women in non-standard work, such as part-time, seasonal and temporary jobs. Forty-two percent of all women workers compared to 37 percent of all men workers earned less than $10,000 in 1995 (McFadyen 2000: 9-10). Average earnings, full and part time, are generally lower for rural women than for Metro Halifax women. Average earnings, full and part time, are lower for women than men in general, regardless of area. In 2001, women in Nova Scotia's most-rural counties had average earnings between $13,609 and $15,644 compared with $23,908 for Metro Halifax women and $37,013 for Metro Halifax men in 2001 (see Appendix C, Table C-3).

In our consultations with service providers, we heard:

> *Many of the women who use our services are into seasonal work. Women are working as waitresses, cleaning rooms, doing other tourism-related work or working in the local tomato plant. They get laid off every fall and hired back in spring. Almost everything is seasonal. Most of the jobs are low wage — $6 to $8 an hour. Many people don't get benefits. Some people drive to work in town. For some, that's a three-hour drive each way. Some women are doing that. We have more than 1,000 people on a waiting list here looking for jobs in the local area.*

The incidence of low income is much higher among Black women and racially visible women than for all women in Nova Scotia (McFadyen 2000: 12-15). More than half of on- or off-reserve Aboriginal women in Nova Scotia are earning less than $10,000 per year. Fifty-nine percent of women with disabilities in Nova Scotia earn less than $15,000 per year.

Nova Scotia women contribute less to the Canada Pension Plan than do men, because they earn less money, tend to take family-related absences from employment and rely heavily on part-time, seasonal and temporary work (McFadyen 2000: 26).

Employment by Sector

In 2001, most Nova Scotia women were employed in the health/education, business services and wholesale/retail sectors (see Appendix C, Table C-5). A higher percentage of non-metro women versus metro women were employed in agriculture/resource industries and manufacturing, although the numbers are small. A higher percentage of Metro Halifax women were employed in finance and real estate than women in the non-metro and most-rural areas of Nova Scotia (8.2 percent versus 4.2 percent and 3.2 percent respectively). The same was true for women employed in the business services sector (17.5 percent of metro women versus 10 percent and 7.4 percent respectively). It is important to note that the agriculture/resource-based industries sector employed the lowest number of women of any sector across the province in 2001. Employment in the health and education sector was fairly similar for women in Metro Halifax and the non-metro and most-rural areas (28.6 percent, 30 percent and 27.8 percent respectively).

More than half of Nova Scotia women work in low-paying, full-time jobs, such as clerical or secretarial, and sales or service, which are among the lowest paying of all the occupational categories. Many of these are low-level, knowledge-based economy jobs, in that there is computer use, Internet use, computerized inventory, etc. Not all of this work has been studied in detail, but recent research (Putnam et al. 2000) on women's work in call centres shows that the women experience routine and repetitive shift work, with problems of job security and very little opportunity for advancement.[2] Women are underrepresented in high-paying occupation groups, such as natural and applied science/engineering/math/computer science (1.6 percent), business/finance and administrative (8.5 percent) and management (9.1 percent) (McFadyen 2000: 17).

Poverty

Women are the majority of the poor in Canada.[3] Nineteen percent of Canadian women (2.8 million women) live in poverty (Statistics Canada 2000), and Nova Scotia statistics on poverty mirror Canadian ones. In 1997, 20 percent of Nova Scotia women were living on low incomes, and Nova Scotia women appear to be more vulnerable to poverty than men (McFadyen 2000: 29). In Nova Scotia, as across the country, unattached women, senior women and female lone parents have the highest incidence of low incomes, and women make up the majority of social assistance recipients. The child poverty rates of children from female lone-parent families are much higher in Nova Scotia than the Canadian average (McFadyen 2000: 33). In Canada as a whole, women with disabilities, recent immigrants and members of visible minorities are more likely to live in poverty than the general population (Lochhead and Scott 2000). These groups are more likely to experience poverty whether urban or rural (Vera-Toscano et al. 2001: 4). The incidence of low income is much higher among Black women and racially visible women than for all women in Nova Scotia (McFadyen 2000: 12).

What is important to realize about poverty is that it limits the ability of women to make choices.

> Being poor limits your choices and is not simply a matter of bad budgeting. Managing on a very low income is like a seven-day per week job from which there is no vacation or relief. Poverty grinds you down, body and soul.... When women are poor, they are not free. Their choices are very limited. The poverty of women carries high short- and long-term costs for all Canadians, some immeasurable (Morris 2002).

Rural Women and Jobs in the New Economy

There are three primary routes for women to access the new economy: directly through employment, by obtaining training and education that would lead to employment and through self-employment. Yet there seem to be barriers to women's access through each of these routes, which means women are not able to participate fully in rural development. The literature demonstrates this is not due to a lack of desire on behalf of women, but rather, is due to a lack of directive policies and programs that address the specific social and economic challenges that rural women face. In particular, there are social and economic challenges for women on low income. But women at many income levels experience many of the challenges to greater and lesser degrees.

Entrepreneurship is often mentioned in economic development strategies as a place of opportunity for women, as a route into the new economy. Yet research suggests rural women entrepreneurs face many barriers. This analysis of rural women in new economy jobs begins by discussing entrepreneur and self-employment issues, and then turns to issues facing women using other routes into the new economy. We outline four key challenges: availability of jobs, prior work experiences, the lack of a rural transportation infrastructure and difficulties accessing computers and ICTs. Each of these is a structural problem linked to gender patterns and to processes of rural underdevelopment.

Self-Employment as a Job Creation Strategy

In a brief presented to the Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs, ACOA indicated that there are 45,300 self-employed women in Atlantic Canada, representing 35 percent of the self-employed in the region (ACOA 2002). The vast majority are unincorporated with no paid help, and only 10 percent are in the goods-producing sector. Rural women entrepreneurs are mostly sole proprietors, with small annual earnings. The majority do business in the service sector/retail, food service, tourism and consulting.

A survey of 250 rural women entrepreneurs and potential entrepreneurs in Nova Scotia presents a picture of self-employed women (Women's CED Network 2002). Of the women business owners, 75 percent were over the age of 40, and 39 percent reported they were primary caregivers for children or seniors. The majority (58 percent) had been business owners for more than five years. The largest group (25 percent) had completed a community college course; however, 48 percent had either a university degree or some university course work. Sixty-four percent of women business owners surveyed were sole proprietors, while only 19 percent were legally incorporated. Fifty-one percent of those surveyed had sales less

than $26,000 a year. This is consistent with the findings of duPlessis, whose 1981-2001 study shows that women from rural and small town areas are less likely to earn $20,000 or more from (unincorporated) non-farm self-employment activity compared to women in large urban centres. In addition, regardless of area, women with non-farm self-employment income are less likely than men to earn more than $20,000 or more from this source (duPlessis 2004). These findings are significant, for without the wife's income, more than twice as many Nova Scotia families would fall below the poverty line (McFadyen 2000).

According to Statistics Canada, the annual earnings of self-employed women tend to be much lower than those of paid workers, and compared with employees, they are less likely to be covered by extended health, dental or disability insurance plans (Sunter 2003). Some self-employed women acquire coverage through a spouse or close relative; others must pay or do without. Similarly, the average self-employed woman who gives birth returns to work one month after having the baby, as opposed to an average of 10 months an employed woman earning Employment Insurance benefits takes. It is true that self-employed women may not be able to take extended maternity leave due to the demands of their business. However, this should at least be an option for them, designated through policy, especially considering that female self-employment is a growing force in the new Canadian economy.

Recent studies have identified several issues for women who are self-employed (see, for example, Women's CED Network 2002). Issues include access to credit, start-up and long-term business counselling, support networks for women in small business and access to information about small business development. (We explore these issues in more detail in Chapter 7.) The majority of women in rural small business are undercapitalized, not incorporated and have no other employees. A recent survey of women business owners in Atlantic Canada (Calhoun R&D 2003) showed that just under half (48 percent) were operated from the home of the owner. Women's home-based and micro-businesses are less likely to be eligible to access credit than larger businesses (Rooney et al. 2003).

We note a gap here between the discourse of policy makers and the reality of women in small business. In our consultations, we learned that economic development analysts regard women in small business as a potential opportunity in the new economy. Women in small business are urged to move into goods-producing businesses and export development. Yet such suggestions are not easily taken up by the typical rural small businesswoman with her lack of capital and small-scale enterprise.

This profile does not present a picture of a sector poised to take on the knowledge-based economy. Rather, it is a picture of a sector that, if left unsupported, will continue to earn a marginal living, struggle to balance home and work, and receive no benefits from our social safety net. It is recognized that "women represent an under-utilized source of skills and knowledge" (ACOA 2003: 7). Without strategic change to the policies that impact on women's lives, this potential will go untapped.

Availability of Jobs

Rural areas, with their high unemployment rates and lack of local jobs, present few opportunities for hiring directly in the new economy. As described in Chapter 2, there are fewer jobs in general (both full and part time) in rural areas, so there is greater competition for the few jobs that exist. Where new economy job opportunities exist, they are likely to be in or near the rural small towns. This means women in the more rural areas are less able to access the higher-paying, longer-term jobs that might be available in areas with many new economy job opportunities. As we have seen, analysts suggest there are possibilities for a modest knowledge-based economy in rural areas, but these are likely to concentrate in the medium-knowledge-intensive jobs, with some new jobs also emerging in resource sectors. The availability of jobs in the knowledge-based economy for low-income women will be somewhat dependent on the extent to which rural economic development policies are successful. The availability of jobs for low-income women will also depend on the extent to which labour market development policies attend to a broad range of skill needs.

Prior Work Experience

Employers want to hire workers with experience, and the issue of the lack of experienced workers for new economy jobs appears in many reports, including those from the Canadian Federation of Small Businesses (Hachey 2002; Harley 2001). This is a major barrier for rural women, since many women in rural areas lack work experience for new economy jobs. Further, for women living in poverty, there is often a lack of any paid work experience at all. Prior learning assessment and recognition (PLAR) programs are important here, but studies of rural small businesses suggest that rural employers may be unfamiliar with PLAR, and need support and training in recognizing the range of ways workers can acquire skills beyond gaining formal credentials and paid work. Training programs that provide co-op work experience have been suggested as another strategy for dealing with the issue of prior experience, but this is hampered in rural areas because of the low numbers of new economy enterprises and by the fact that small businesses with very low numbers of employees (typical of the rural small business profile) cannot see immediate benefit in terms of new hirings.

In our consultations, we heard that a further barrier for immigrant women and racially visible women is the racism that enters into hiring processes. We heard about the resistance among some rural employers to hiring women for more non-traditional jobs, as well as problems in small business cultures in some rural areas concerning appropriate work for women. We also heard about the time it takes to turn such situations around. In one consultation, we were told of a two-year project in Nova Scotia with the Longshore Association

> *to develop an environment where women could conceivably go there and work.*

Issues around hiring practices and workplace culture are central to the issue of women gaining the kinds of work experiences they need to gain advances in employment in the new economy.

We heard also from service providers about the stigma attached to being poor.

> *The attitude of the business community toward poverty and low-income people, and the stereotyping that they indulge in, has a bigger impact on women than it does on men. We need front-end support just to work on women's self esteem. The linkages between social and economic development are very evident.*

Transportation

For some women, the route into the new economy is through training or upgrading, and requires employment counselling and support. Addressing transportation needs for individual women has long been recognized by providers of programs for women, yet it seems that in services offered by federal and provincial agencies, there continues to be a lack of attention to the actual conditions in rural areas, where job centres, for example, may be located at some distance from where rural women live. In an area where bus service is either non-existent or infrequent, even a 30-minute trip is very problematic, and in rural Nova Scotia women often live more than an hour from where job centres and employment assistant resources are located. This passage from a recent report on a project for rural women in Nova Scotia enrolled in technical programs at a rural community college is typical of what we heard from service providers in our consultations.

> The re-entry women connected to the ET Project spoke of problems with transportation. Just getting to a bus stop was often a major barrier for one woman who lived in a centre off the bus route. Bus schedules meant that another woman spent 12 hours outside her home before beginning to do homework, housework, and taking time for her children. For yet another woman who did not own a computer, it meant she couldn't return to school in the evening to use a computer for assignments. Most did not own a car, and those who did could not afford repairs, new tires, or gas (Women's CED Network 2003: 20).

Looking for work, getting to and from work or reaching education and training opportunities in the new economy is particularly difficult for women on income assistance.[4]

Difficulties Accessing Computers and ICT

Rural women in Nova Scotia who seek employment in the new economy need access to, and familiarity with, ICTs, both as an employability skill and as a tool for upgrading and job search. Yet there is a gender divide in computer use. Studies of the digital divide (see Chapter 2) show that there are three distinct groups of people who do not use computers, and all non-user groups are dominated by women (Reddick et al. 2000). Of particular interest in the context of rural women are the "Type 1 non-users" — people who can see that the Internet has value to them, but who face cost barriers and a lack of technical skills. According to the study, 69 percent of Type 1 non-users are women (Reddick et al. 2000: 3). As one service provider said during our consultations:

> *Many women are afraid of computers. They've never seen one and could never afford to have one, so they don't know the potential that is there. It*

would be a good start if these women were at least taught that a computer is a tool that can be used to run a business or find information.

Access is affected by both income and rurality. Inadequacies in welfare incomes as well as chronic unemployment and underemployment mean many low income women do not have enough money for basic telephone service let alone Internet access.[5] Further, many women do not have the advantage of workplace access. Even if employed, women are less likely than men to use a computer at work, and the lowest estimated computer use rates are in Atlantic Canada (Lin and Popovic 2003). This results in a two-tiered system where people with resources have access to a wide range of services and those without resources do not. Here is a contradiction. There is the assumption that accessibility is increased when information is on-line.[6] And there has been attention to capacity building (federal government connectivity policy). But these do not help a rural woman who is miles away from a CAP site or if she has a computer, cannot afford the Internet connection (assuming she has a phone or cable connection), or lacks the skills to do effective on-line searches, or has outdated software. Even if computers are located in the home, women often place their computer needs after those of their children (Balka 1997).

In addition to access, women need training in ICT use. With home and family responsibilities women tend to have significantly less leisure time to invest in public computer access training and orientation (Balka 1997). Alongside this aspect of women's family lives are the inadequacies of public services available for ICT literacy and training in rural areas, due to the lack of ongoing core funding to keep programs at CAP sites open, to provide funds for repair or to pay staff to do training. Rural women need training and facilitation in computer skills, from basic to advanced. This training has to be local and easy to access. There have to be special programs to meet the diverse needs of women, including transportation and child care allowances, and flexible time and scheduling considerations. For some rural women, the first steps along a route to employment require these basic infrastructure elements.

Social Policies

In this chapter, we have touched on a number of issues that are typically understood to be within the realm of social policy, not economic policy. Yet it is clear that economic policy initiatives for drawing more rural women in to the new economy will not work without attention to a range of social issues. Indeed, we argue that social infrastructures are as critical to new economy jobs for women as are physical infrastructure initiatives. Social issues, such as health, poverty, dental care, family violence and justice, addictions and availability of quality child care are all factors that have long been noted as issues facing women in poverty. Stress from these problems is exacerbated when women live further distances from services, such as heath care clinics, family resource centres, employment centres and literacy programs. These are very real barriers for women accessing first levels of training to develop skills for entry into new economy jobs. Social policy initiatives have to be developed alongside economic policies, and have to be considered holistically to address gaps and inconsistencies that result in the exclusion of women. In the web of policies across departments, planning is needed to make the whole system more inclusive of women and rural realities.

Feminist economists and other social analysts have stressed that social policies are central if economic revitalization of rural areas is to occur (Elson 1994; MacDonald 1994; Waring 1988). Canada has a choice regarding the way it links social and economic policy in its new economy strategies (Jenson 2003). What are some of the issues regarding social infrastructure that inhibit the entry of women, especially lower-income women into jobs, in the new economy? Further, in what ways do economic development policies and strategies address the barriers facing rural women? It is to these questions we turn in the next two chapters of this report.

Key Summary Points

- Women in rural Nova Scotia live within the context of rural underdevelopment, and many are marginalized by poverty.

- Women seeking entry into the new economy through self-employment face issues including access to credit, start-up and long-term business counselling, support networks for women in small business, and access to information about small business development.

- Women seeking new economy jobs in rural areas face issues of job availability, lack of prior work experience in new economy jobs, hiring practices that create barriers to immigrant and racially visible women, and transportation barriers.

- Women who seek employment in the new economy need access to, and familiarity with, ICTs, both as an employability skill and as a tool in upgrading and job searches. Yet there is a gender divide in computer use. Women's access to computers is limited in rural areas by financial and transportation issues, as well as the lack of an ongoing rural public training infrastructure in all levels of ICT use.

4. SOCIAL INFRASTRUCTURE AND RURAL WOMEN

As we argued in Chapter 2, current rural underdevelopment in Nova Scotia is, in part, a historical consequence of federal economic policies that have eroded the economic infrastructure in rural communities. Here, we describe the federal government's restructuring of its social and income-support policies as part of its effort over the last decade to position Canada in the global economy. In addition to the restructuring, the federal government has not fully implemented a comprehensive national child-care strategy, an infrastructure central to women's participation in paid work. The actions/inactions at the federal level have had consequences for provincial policies, as have the massive cuts in federal transfer payments through the 1990s. We argue that the social and income support restructuring has created challenges for many rural women who wish to access jobs in the new economy.

> Canada's social programs were restructured in a profound way in 1995. Federal legislation that set standards for social assistance in all jurisdictions was repealed, cost-sharing arrangements between federal and provincial governments for social assistance and key social services were abandoned, and the federal government cut the amount of its financial transfers to the provinces for health, post-secondary education, and social assistance. The result has been cuts in welfare rates and tightened eligibility rules, cuts to social services — including shelters for battered women, home care for people with disabilities, increased tuition fees and high debt loads for students, and a beleaguered health care system.
>
> This restructuring has harmed women, who are the majority of the poor in Canada, the majority of those reliant on social assistance, and major users of social services. For Aboriginal women, women of colour, immigrant women, women with disabilities, single mothers, and elderly women, groups who have the highest rates of poverty, the impact is most severe (Day and Brodsky 2000: 6).

Social Infrastructure: Four Key Examples

We highlight four areas of the social and income support infrastructure that have had an impact on rural communities and negatively affect the capacity of rural women to access jobs in the new economy: failure to implement fully a national child care system, federal employment and training benefits (EI legislation), provincial income support benefits (provincial social assistance legislation) and erosion of public funding for the not-for-profit and voluntary sector.

Action and inaction in these policy areas affect women along a continuum, from women on social assistance and those who are unemployed, to women on low incomes as well as women who work part time, or are self-employed, or engaged in other forms of non-standard work. This latter point is of particular significance in relation to the new economy. A feature of the new economy is that there are more and more jobs carried out part time or through

contract work. Yet, income and training support policies exclude many of these non-standard workers from benefits.

Early Childhood Education and Care

Canada does not have a universal, high-quality early childhood education and care system, although the importance of having a national child-care strategy has been discussed since the 1970s. Previous federal attempts to work with the provinces/territories to develop national strategies have not been successful, and progress has been further hampered with the withdrawal of support for child care available through the Canada Assistance Plan and reduced transfer payments. Currently, some of the groundwork needed for such a system has been "laid by the vision statements and principles already agreed to by federal, provincial/territorial governments in the National Children's Agenda, the Early Childhood Development Agreement (2000) and the Multilateral Framework on Early Learning and Care" (Friendly 2004: 6) and recent announcements following the 2004 federal election.

For decades, reports have stressed that for women to work or to upgrade their education and skills, access to high-quality, affordable child care is essential. In addition, there is a strong body of research that shows that an accessible, high-quality early learning program is the foundation to lifelong learning and success in the new economy (Friendly 2004). Research suggests that for every dollar invested in high-quality child care, there is a $2 benefit to children, parents and society (Cleveland and Krashinsky 1998). Given the continued unequal division of labour in the household, with the corresponding responsibility for child care falling more heavily on women (Colman 1998), for the government to fail to implement a national child-care system is to accept that women will continue to be unequally constrained in their employment possibilities by this aspect of domestic labour.

Nova Scotia women clearly have difficulty accessing quality child care. Only an estimated 23 percent (10,700) of Nova Scotia children are in licensed full or part-day child-care programs (Friendly et al. 2002). In many rural areas, there are no licensed day cares. Nova Scotia has only a limited number of subsidized spaces in licensed child-care facilities, although there have been small increases and, thus, affordability is a barrier for all parents and an even greater barrier for lone parents and low-income families, including those on social assistance.[3] We heard details about how this lack of accessible and affordable child care is a barrier for rural women.

> *Community Services allows for $400 a month for child care whether someone has one child or five...that's all you're allowed. At least 80 percent of the women I work with need child care. It's always an issue, especially for rural areas where there just aren't any [formal child care services].*

Rural families face additional child-care burdens, such as increased distance to and from care, lack of part-time spaces, and safety issues. This makes flexibility of care important, with options for extended hours to meet the needs of commuters, and/or seasonal workers. The lack of rural child care is just one example of the failure of a market-based system of care. Lack of child care is a barrier for rural women in finding and retaining employment and, at

the same time, lack of demand for child care due to high local unemployment levels makes it difficult to operate a child-care facility.

The four pillars of any proposed early childhood education and care system should be affordability, accessibility, flexibility and quality. The necessary steps toward the goal of universal child care are outlined by Friendly (2004: 6-10) and include the need for a clear public commitment from government, a specific action plan, a well-crafted public policy framework, the designation of multi-year funds, the establishment of an early childhood education and care secretariat, a national plan for collecting and analyzing data, and support for long-term research and evaluation. As well, any progress will require an effective federal/provincial partnership and collaboration.

The implementation of a national child-care system should be considered a necessary part of an economic development infrastructure, yet this public policy initiative seems to be non-existent on the economic development agenda. Feminist economists argue that it has been difficult for economists working within traditional economic practices to recognize that issues within the so-called private sphere are actually pivotal to economic planning.[2]

Federal Employment Insurance Legislation

The *Employment Insurance Act* has two parts. Part I sets out regulations guiding eligibility for income replacement benefits for people who are unemployed. Part II, Employment Benefit Support Measures (ESBMs), relates to transition-to-work initiatives, including training. To be eligible for benefits under Part II, individuals must be eligible under Part I. Thus, any analysis that demonstrates a reduction in eligibility for rural women under Part I is also demonstrating rural women's ineligibility under Part II.

The *Employment Insurance Act* (Bill C-12, implemented in 1997) brought changes that have been particularly hard-hitting in areas of the country with high incidences of poverty. Because rural Nova Scotia is highly dependent on transfer payments from the federal government, including transfer payments for EI, reductions to EI benefits have had a significant impact on the economic well-being of people living on low incomes, including seasonal workers. The negative effects of these changes on Canadian women have been scrutinized and well documented in many reports.[3] Here, we address two of the impacts: the massive reduction in eligibility for income supports and the consequent reduced access to funding for training.

The analysis undertaken by Critoph (2002) showed that between 1994 and 1998, the percentage of unemployed *actually receiving* assistance dropped to less than 40 percent nationally, and 60 percent of the drop in claimants was among workers earning less than $15,000. Townson's analysis (2003: 14) showed that there has been a steady decrease in the eligibility for coverage, such that by 2000, "only 49.9 percent of all of those unemployed in 2000 were *potentially eligible* for benefits [italics added]."[4]

Considering the higher unemployment rates and rates of seasonal employment in rural Nova Scotia, particularly those areas under more stress economically and socially, this pattern of reduced eligibility is particularly problematic. Changes to EI have been hardest on non-

standard[5] and part-time workers, of whom women comprise the majority (Townson 2003; CLC 2003). The number of hours non-standard and part-time workers work within a given time period often fails to satisfy the eligibility requirements.[6] Women who are self-employed are not eligible at all. Further, because women "leave the labour force for child care and other family responsibilities, a disproportionate number of women must qualify as new entrants" (Townson 2003: 47). Changes to the *Employment Insurance Act* have meant that claimants receiving maternity or parental benefits within 208 weeks prior to their qualifying period do not have to qualify as new entrants to the labour force. Nonetheless, the many women who leave the labour force for other family responsibilities, as well as those not eligible for parental and maternity benefits in the first place, are still penalized by the new entrant requirements. In addition, eligibility requirements have reduced the number of women who can access maternity and parental benefits.[7]

Given the reliance of women in many rural communities on EI, especially in areas dependent on seasonal employment, the loss of EI coverage leaves women struggling with poverty while between jobs.[8] These changes make it more difficult to access employment opportunities (in or out of the new economy) and also make it difficult to access education and training opportunities that might lead to employment in the new economy.

Support for training is a crucial infrastructure element for economic development, yet publicly supported opportunities for it have been eroded under federal policies. Under the federal *Employment Insurance Act* (Part II), funds that support training are only available to people who meet the eligibility requirements for income support (Part I). The research documenting the decreasing number of Canadians eligible for income supports means that decreasing numbers are eligible for federal training funds. In Nova Scotia, rural women's attachment to the labour market (more non-standard, more part time, more time out of the labour market for child rearing) means they are among those likely to face ineligibility under Part I and so are not eligible for training possibilities under Part II.

Women's access to training has been affected by a number of other changes in the federal and provincial funding environment that occurred at the same time as the EI eligibility changes (between 1996 and 2000). Critoph (2002) summarized these changes:

- devolution of more labour market adjustment programs to the provinces, under the variously negotiated federal/provincial/territorial labour market development agreements (LMDAs);
- termination of consolidated revenue funding[9];
- prohibition on direct purchase of training, which was replaced by individually negotiated financial assistance;
- increased use of third-party providers (extension of decentralization and local flexibility)[10];
- termination of designated groups (which means that equity for women has lost some of its policy backing); and

- direction of employment benefit support measures toward skills training, not counselling, making bridging-type programs less available than they used to be — again disadvantaging women who might need some build-up work before training for jobs in the knowledge-based economy.

This erosion of the federal infrastructure for income support and training is counterproductive in light of new economy demands for skilled workers. The loss of the creativity, commitment and skill of a large portion of the female work force does not make sense when all federal and provincial documents point to the centrality of education and training in positioning Canada in the global economy.

Social Assistance in Nova Scotia

In Nova Scotia, women in poverty with no access to EI benefits turn to social assistance. In 1998, as part of the reform of municipal governance, all social assistance and family benefits programs were integrated and delivered by the Nova Scotia Department of Community Services. In 2001, a single policy was introduced called Employment Support and Income Assistance. Women who apply for assistance are assessed to determine whether, with supports, they may be able to enter the work force in a short time. If so, they are placed in the Employment Support Services stream and receive benefits and a range of supports that may lead to employment. Other women, who are unable to work, can receive and remain on family benefits without looking for or obtaining employment.

According to National Council of Welfare data on 2002 welfare incomes, a single employable woman on assistance in Nova Scotia would receive $4,980 each year to cover all her basic needs. A single mother with one child would receive $8,760 (CCSD 2002). Compare these amounts with Statistics Canada's Low Income Cut-Off (LICO) with a rural LICO limit of $15,711 before-tax income and $12,016 after tax income. (See Appendix C, Endnote 1.) Clearly, social assistance rates in Nova Scotia are not enough to cover basic human needs. In one consultation, we were told:

> *Without adequate income for these very basic needs, it is hard to imagine how a person could find time to think about all things IT [information technology], never mind get herself to a CAP site or something.*

In a consultation with a service provider, we discussed the additional issues faced by women of colour.

> *The challenges for women of colour include the lack of culturally diverse workers and a lack of culturally diverse policies. As well, for women of colour on income assistance, there is no allowance for the additional costs of culturally specific products or for ethnic foods. One policy does not work for different cultures. The social assistance policy has not been analyzed from a culturally diverse point of view.*

Cutbacks to the Not-for-Profit Sector

Unrelated specifically to EI and social assistance changes, but connected to issues of training and community development in rural areas, are the cutbacks that have led to the dismantling of rural infrastructures that support community groups in the not-for-profit sector. Unlike in urban areas, where people often have a choice of voluntary, state and for-profit service providers, in rural areas it is the smaller, more local not-for-profit and voluntary organizations that are often the sole provider of certain services and supports (Bruce et al. 1999). In the past, these services have included bridging programs, basic literacy, educational upgrading and general skills training, computer and Internet training, child-care services, transportation, access to computers and the Internet (through the mostly volunteer-driven CAP site program) and other supports provided by women's centres, family resource centres and food banks. These are, for many rural women, the sole means available for the skills, supports and services needed to obtain and retain employment and to access the new economy. When the training funding through consolidated revenue funding and the direct provision of training existed, there were more women-focussed groups run by trainers who had a deep understanding of the conditions that supported women's successful entry into the labour market, but this knowledge base has disappeared with the demise of many of the women-focussed programs which had been supported under previous policy frameworks (National Women's Reference Group 1999: 6).

There is a contradiction here. With government cutbacks, globalization, and a focus on the economic bottom line, government increasingly looks to the private, not-for-profit and voluntary sectors for alternatives to service delivery, with the intended goal of delivering programs and services to achieve government objectives in a "more innovative, client-oriented and affordable manner" (Treasury Board of Canada, cited in Pal 2001: 217). Ironically, coinciding with this increasing dependence on the not-for-profit and voluntary sector, the government offers fewer and fewer resources to support and fund this sector. In our consultations with service providers, we were told that the lack of core funding for community-based organizations leads to staff instability. We were also told that because community based organizations have to apply for new projects every year, organizations cannot make long-term plans. The lack of core and multi-year funding creates enormous problems for many women's organizations and is especially consequential in rural areas. We heard this from a service provider.

> *Since 1999, we have sponsored four different technology projects designed to assist rural women to develop basic and intermediate computer skills, basic Web site design, on-line research, on-line home-based income opportunities, e-business and basic Internet skills. While employing women from rural communities to train local women at community centres and CAP sites, the curriculum and the projects are women-centred. The projects have offered child care and transportation subsidies, flexible programming around women's schedules and local delivery in four rural counties in Nova Scotia. To date, more than 2,400 rural women have participated in these projects attending more than 1,400 individual and group technology sessions. Although participatory evaluations from each project have been extremely positive, long-term funding has never been available. To date, we have*

> *managed to source new funding for each project from four different government departments; however, we are unsure that we will be able to continue to redesign the project to fit into ever changing funding programs.*

In a recent report, *Funding Matters*, the Canadian Council on Social Development argued that unless these funding strategies are changed, the voluntary sector, which includes the not-for-profit sector, will suffer from increasing insecurity (CCSD, cited in the Voluntary Sector Initiative 2003: 5). The Accord between the Government of Canada and the voluntary sector (Voluntary Sector Initiative 2000) outlines values and principles that should govern the relationship between these two entities. The impetus for the creation of the accord was the increasing pressures faced by the voluntary and not-for-profit sector, increasing government awareness of the importance of the sector and the use of similar accords in other areas. The following two of the three commitments by the Government of Canada show the importance of funding policies and practices, and the role of the sector in policy development.

> Recognize and consider the implications of its legislation, regulations, policies and programs on voluntary sector organizations including the importance of funding policies and practices for the further development of the relationship and the strengthening of the voluntary sector's capacity;
>
> Recognize its need to engage the voluntary sector in open, informed and sustained dialogue in order that the sector may contribute its experience, expertise, knowledge, and ideas in developing better public policies and in the design and delivery of programs (Voluntary Sector Initiative 2000).

The Voluntary Sector Inititiative (2003: 6) recommended the Government of Canada implement the Accord and Code of Good Practice on funding, including providing "non-restrictive, multi-year funding for voluntary sector organizations, allowing them the flexibility to allocate these funds to best meet their mission."

The not-for-profit sector is a key infrastructure element for the new economy. The sector is also central to thriving rural communities. These are the groups that develop proposals for projects, implement them, and serve as advocates for rural community development. In our consultations, service providers spoke of the irony in current federal and provincial discourse of "capacity building" in rural communities, after a decade of funding policies that have undermined the very groups that had for years contributed to sustainable rural communities.

How Have These Restructuring Strategies Affected Women in Rural Nova Scotia?

The restructuring of (or inaction on) various social infrastructure strategies and policies affects women in different ways, depending on where they are situated on a continuum of income, employment and training. All women with children are affected to some degree by the lack of affordable quality child care, let alone access to child care that encompasses early learning strategies identified by early childhood educators and educational policy makers. Women within the EI or social assistance system (eligible for EI or social assistance) are affected by the

restructuring, as are women outside the system (women in low-paying jobs or women in various forms of non-standard work). The effects are greater on women living in poverty or on low income. One difficulty for this study was the number of times we ran into gaps in statistics on women. Many reports commented on the lack of gender-disaggregated data, especially data on particular groups of women. Townson (2003: 14) pointed out that there are no requirements in the EI legislation to either collect gender-disaggregated data or to deliver programs to designated groups. Statistics Canada's Labour Force Survey, the main source of data on non-standard work arrangements, does not collect data on employment of immigrants and visible minority women, nor of other groups, such as Aboriginal women or rural women, for whom the incidence of non-standard work arrangements may be different from women in general (Townson 2003). Statistics are not sufficient for government departments to know whether particular groups of women are being disadvantaged by any of the new processes. It is crucial in this regard to improve the availability of data on women and to break down gender-disaggregated data to provide information on rural, immigrant and visible minority women. Analysts in the European Union say that "failure to undertake gender (or ethnic) monitoring has been identified as a form of passive discrimination" (Rees 1998: 38).

Effects on Self-Employed Women

Women who are self-employed are not eligible for benefits under EI. This means training, maternity and sickness benefits, and the recently announced compassionate care benefit are not available to them. Self-employed women who wish to upgrade their skills for the new economy face the rising costs of training compounded by the lack of training availability in rural areas (both of which have resulted from the privatization of training and the erosion of local community-based organizations). Yet much of what is written about women in the new economy points to the importance of women entrepreneurs. So, in Canada and Nova Scotia economic policies and strategy documents that encourage women as small business owners co-exist with social infrastructure gaps in training and income support policies that create challenges. Such contradictions would not arise if there existed overall system-wide policies and strategies that took women's realities into account.

Effects on Women Engaged in Part-Time, Seasonal and Contract Work

Non-standard work, such as part time, contract, temporary, multiple job holders and self-employment, is a growing trend for women, increasing from 35 percent of women workers in 1989 to 41 percent in 1999 (Statistics Canada 2000: 103).[11] New technologies have expanded the opportunities for these alternative work patterns. Yet many women in these jobs fall outside the EI and social assistance system (and therefore are ineligible for such benefits as maternity leave and training), because their hours of work are insufficient for eligibility. So the contradiction here is between policies that exclude many women engaged in non-standard work at the same time as economic global trends in the New Economy depend on workers in non-standard forms of employment. Clearly, these trends in women's employment in the new economy are not accommodated by the current EI system.

Effects on University Students on Low Income

Under provincial employment support and income assistance regulations, women can only receive support for two years of post-secondary education (university or college) pursued

full time. This policy makes it especially difficult for single mothers to attend university (MacDougall 2003). Students attending university who are unable to get summer jobs are not eligible to receive assistance. This makes it especially hard for women raising children while attending university, because their children are at home during the summer. One person we consulted commented:

> *Social assistance has to provide benefits for single parents who want to attend university. Student loans and grants do not provide enough income to support a family, and even if they did, where would the family find support during the summer months? Women can be fantastic IT industry workers and innovators, but women on social assistance may never realize their potential if this policy remains the same. It's a real brain drain.*

The contradiction here is that while all the federal and provincial policy documents on the new economy stress how crucial post-secondary education is to growth in the new economy, there are social infrastructure policies that serve as barriers to those most excluded from new economy employment possibilities.

Effects on Women in Low Paid Work

Over half of Nova Scotia women work in low-paying full-time jobs, such as clerical or secretarial and sales or service (McFadyen 2000). Many rural women are in this category. A woman in full-time, low-paid work cannot access publicly funded supports to engage in training (child care, transportation, income support) to allow her to upgrade her skills to assist her in finding more economically secure positions in the new economy. "There are many people across the spectrum of the labour market and across the life span who could benefit from these services to find and keep work" (Harley 2001: 20). A service provider told us:

> *Someone needs to be accountable for people who aren't attached to the DCS [Department of Community Services] or EI. They are stuck in the middle of nowhere. They don't have any recourse. Someone needs to have an interim policy that can assist people during this period.*

For low-income rural women, the reduced availability of community-based training, coupled with the lack of affordable, accessible child care and transportation problems, creates barriers for upgrading to assist in the transition into better-paying jobs in the new economy. It is very difficult for women on a low income to take two or three years away from paid work to upgrade their credentials, yet in the new economy, skills upgrading has been identified as a central labour market development strategy.

Delivery Issues in Social Infrastructure Processes

For women who are eligible for benefits under EI or social assistance, aspects of the delivery system create barriers, all of which indicate a lack of gender analysis at a number of levels through the policy process, from initial legislation to front-line delivery. Besides the various cutbacks in funding, processes in the delivery system have negative consequences for women.

We discuss three aspects of this: intervention duration, complex mechanisms for access and gender bias in front-line delivery.

Intervention Duration

It is clear from many studies that long-term intervention is necessary for many women (whether low income, re-entry, entry or upgrading high school credentials) to make the transition from low-paid, low-skilled work to secure well-paying jobs with higher skill levels. National and international research points to the length of the process (Rees 1998) coupled with the social and income supports required for the duration, from initial counselling and upgrading, through training and then transition into the labour market. Investment in long-term intervention is crucial if Canada's economic policies are to ensure the inclusion of women's skills, creativity and tenacity in new economy enterprises. Yet, under EI legislation, accountability measures work in the opposite direction: they orient EI workers to shorter interventions that result in quick "returns to work."

Critoph's research (2002: 28) indicated that "intervention duration is one area where evidence suggests significant gender difference. Women participate at a significantly higher rate in short-term interventions." Women are more likely to have a peripheral (part-time, non-standard employment) relationship with the labour force and to have had absences from the workplace (maternity and early years child care), so may be considered higher risk in terms of a return to work. Women with high needs for support and training would require interventions of longer duration so are less "attractive" in terms of accountability measures. Thus, decisions regarding eligibility are driven by the accountability needs of the provider, not the needs of the client.

Unemployed women with higher education levels (some post-secondary education) may be more likely than other women to be considered good-risk clients, in that they might move into the labour market more quickly, and they might be able to benefit from direct training in knowledge-based-economy-related courses, since they already have the benefit of an educational background. So the women most affected by these "creaming processes" (Critoph 2002) linked to mandated accountability measures are those women who have lower levels of education and a more peripheral attachment to the labour market. Accountability measures mandated by federal EI legislation and built into the delivery of services serve as a barrier to many rural women. Similarly, at the provincial level, under the Department of Community Services, there is an emphasis on a rapid return to work for all welfare recipients, except those with very young children, which limits opportunities for longer-term training that would improve women's skill levels, enabling them to move into the labour market in more economically secure jobs. Given the skill levels required in secure well-paid new economy jobs, training and support interventions for many women need to be longer term, not short term. In one consultation, we were told:

> *Career planning for disadvantaged women needs to take into account their life situation, and work with women to plan a long-term strategy for career satisfaction and economic self-sufficiency. That this is being overlooked in the new social assistance policy is evident in the focus on programs of two years*

> *duration or less. Until secretaries, hair stylists and personal care workers start making some serious money, I think we do women a great disservice by steering them in those directions. Better to turn out accountants, social workers, nurses and so on. That usually requires more intensive investments in career planning, funding for education and training, and support services (such as child care and after school programs) than does a quick fix approach.*

Complex Mechanisms for Access

Between 1996 and 2000, federal changes included the devolution of more labour market adjustment programs to the provinces, under the variously negotiated federal–provincial LMDAs. We learned in our consultations with service providers that the efforts by various levels of government to work horizontally and in partnership have created complex bureaucratic procedures that serve as barriers to women's access to funding. Since the late 1990s in Nova Scotia, the LMDA has linked the federal Human Resources Development Canada (HRDC), now known as Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), with the provincial Department of Community Services. This has led to much complexity in applying for funding. For example, we heard about the difficulties faced by the Equality in Technology project, as those involved in developing the funding proposal and implementing the project negotiated the complex regulations and processes linking entitlements for potential female community college students through Nova Scotia's Department of Community Services and HRSDC. In our consultations with service providers, we learned that one problem with these federal–provincial partnering agreements lies in the internal contradictions produced by frameworks that establish, on the one hand, modes of delivery which seem progressive and sensible (maintaining a principle of partnership, for example, through multi-sectoral processes) and, on the other hand, simultaneously increase barriers for particular groups mentioned in policies as requiring extra measures of support. The province has recently renegotiated its agreement with the federal government under the Canada–Nova Scotia Skills and Learning Framework. Research should be done to track procedural and bureaucratic complexities arising from this partnership agreement.

Gender Bias in Front-Line Delivery

Front-line workers have a great deal of flexibility in the way social policies are interpreted, which can lead to inconsistent and sometimes biased delivery of service and implementation of policy (MacDougall 2003). The flexibility of interpretation means clients who are more knowledgeable about their entitlements are more likely to access benefits. For example, in our consultations with service providers we were given an example of the delivery of skills development benefits. With the prohibition on direct provision of training, each client has to negotiate her own benefit; women with fewer skills in negotiation, or without a strong advocate, are disadvantaged. A client or advocate who knows the full range of possibilities and entitlements, as well as being familiar with possibilities for training and employment in the area, is better able to negotiate financial support for training than is a woman who is first encountering re-entry or is a new entrant.

Gender inequities in the delivery of employment counselling programs are documented in research showing the "disposition of front-line staff toward training women for traditional female occupations" (Critoph 2002: 18). Many new economy jobs are not typically

associated with women, so there is a need for front-line workers to be sensitive to gender issues and provide greater support for re-entry. Linked to this is the concern expressed by the Canadian Federation of Independent Business (Harley 2001: 20) that front-line workers do not actually know the range of jobs available in the local economy. This lack of knowledge, coupled with any pre-existing assumptions about "womens' work," can disadvantage female clients. Generally, findings from the reports we reviewed suggest that when the employment benefit support measures are delivered, there is great variability both in availability and in interpretation, which affects all applicants but particularly disadvantages women. Additional bias can arise for racially visible women. A service provider commented:

> *There is a very limited number of workers who are not Caucasian. You have a few workers who are conscious of cultural differences, but there is still a myth that clients are clients because of laziness. They don't get it...they don't get the history.*

That policy can be interpreted in such a discretionary manner means there is a power difference between women and assistance workers, leading often to disrespectful and demoralizing treatment of women.

Key Summary Points

- Assumptions of gender neutrality (embodied in the termination of designated group programs) will have a negative impact on women as long as there are societal processes which disadvantage women (including gender biases, a gender-segregated labour market, gender differences in child- and elder-care responsibilities, and lower wages for women).

- The failure to implement a national system of early childhood education and care continues to be a barrier to women, who are more deeply affected than men by this, because of the inequitable balance of power and resources within families and households. Twenty percent of Nova Scotia children are in licensed full- or part-day child-care programs. In many rural areas, there are no licensed day cares, and there are only a limited number of subsidized spaces in licensed child-care facilities.

- Key social infrastructure changes in federal EI and provincial social assistance have meant deteriorating income and training supports for rural women who wish to gain employment in new economy jobs. This is particularly true for women in non-standard work, an increasing feature of the current Canadian labour market.

- There is a lack of employment services in rural Nova Scotia that serve women other than those eligible for EI; these services are only available to EI clients.

- Employment Insurance and social assistance regulations encourage short-term interventions, which run contrary to the needs of many rural women wishing to move into jobs in the new economy.

- Statistics are not well enough gathered for government departments to know whether women are being disadvantaged by any of the new processes, particularly as regards information on rural, immigrant and visible minority women.

- Overall system-wide policies and strategies must be implemented to identify places in the inter- and intra-governmental systems where the needs of particular groups of women are not met. Inclusion will only be a reality if social and economic policies are constructed within a system framework of gender awareness and accountability.

We now examine major federal and provincial economic development policies.

5. RURAL WOMEN AND ECONOMIC POLICY

This chapter examines federal and provincial economic policies, and considers the extent to which they are inclusive of rural women. The approach is to examine the language in the economic frameworks/strategies and the indicators established to measure success. Included in our analysis of policies are the responses of Nova Scotians and Canadians to these policies through an examination of the records of public consultations and submissions.

Jane Jenson (2003) succinctly articulated the need for economic policies to be constructed on a sound social infrastructure. In her presentation to the Statistics Canada Economic Conference, she emphasized the importance of including social policy in the new economy, using the concept of the "social investment state" that treats quality social policy as a necessary support for the new economy. She argued that a well-designed social policy supports adaptability through lifelong learning, improves job quality, seeks to foster social inclusion into ICT and invests in children through quality services as well as higher incomes. She closely linked social policy, economic policy and employment policy. In a recent Canadian Broadcasting Corporation commentary, Jenson (2003a) stated that "good social policy is the foundation of a high-performing, innovative economy."

This view has informed a central premise of our report, that economic policies must be built on, and developed alongside solid social policies. Analysis in previous chapters has revealed the extent to which infrastructure gaps persist in rural Nova Scotia. Rural areas require improvements to physical infrastructure (transportation, connectivity and other exchange systems), to social infrastructure (early education and child care, income and training support systems, funding for the not-for-profit sector in rural areas) and to employment opportunities. All of these infrastructure issues affect rural women, who are more likely to be engaged in non-standard work, poor, in low-paying jobs, less able to access credit, more likely to be responsible for child care within the family, and more likely to be non-users of ICTs. Policies have led to the loss of community sustainability in many rural and coastal areas. Changes to employment support (EI, for example) have left increasing numbers of Nova Scotia men and women less and less able to access the training they need to enter jobs in the new economy. Banks close, people leave, community education and training initiatives can no longer get funding, and community groups, on which so much of rural life depends, struggle from year to year on unstable project funding.

Canada's Innovation Strategy

In our consultations with government officials, Canada's Innovation Strategy was identified as a crucial economic development policy. We were told repeatedly that the Strategy would have a significant impact on the policies of other government departments, both federal and provincial, and on programs arising from those policies.

Canada's Innovation Strategy was launched jointly by the ministers of Industry and of Human Resources Development in 2000. Two documents outline key components of the Strategy:

Achieving Excellence: Investing in People, Knowledge and Opportunity (Industry Canada 2001) has goals in four areas: knowledge performance, skills, innovation environment and strengthening communities. *Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians* (HRDC 2001) also sets goals in four areas: children and youth, post-secondary education, the adult labour force and immigration.

This division of jurisdiction between HRSDC and Industry Canada mirrors the traditional division between economic and social policy. Some might argue that by tying the two together within Canada's Innovation Strategy, the federal government is trying to demonstrate that the social and economic strategies have equal value. However, given the state of the social infrastructure, we argue that economic development has proceeded at the expense of social development. While we agree that, operationally, government departments have to have separate jurisdictions, a system-wide gender strategy is required to ensure particular groups of women do not continue to be excluded from access to funding and program priorities.

In Chapter 4, we demonstrated various ways in which erosion of the social infrastructure has had a negative impact on women. Would there be attention to women in economic policy that would moderate the exclusions we identified in the social infrastructure? Or, would the exclusions be reinforced? In what ways does Canada's Innovation Strategy address the needs of women wishing to move into new economy jobs in rural Nova Scotia?

Language of Inclusion

The language in Canada's Innovation Strategy appears to be inclusive of rural Canada, particularly in its conceptualization of a new economy that includes a broad range of employment in rural areas. As we have seen in Chapter 2, it is important for rural areas that policy not take too narrow a view of what counts as new economy and what counts as innovation. *Achieving Excellence* (Industry Canada 2001: 6, 8) articulates a concept of innovation that recognizes that truck drivers use global positioning systems, crane operators use computerized controls, and farmers and resource-based industries are participants in the new economy.

> Barely a decade ago, it was common to equate the knowledge-based economy with specific sectors, such as information and communications technologies, or with regions, such as Silicon Valley in the United States. Now the knowledge-based economy knows few, if any, industrial or geographic boundaries.
>
> . . .
>
> Innovation not only crosses all sectors, but also reaches into every urban centre and into the smallest rural, remote and First Nations communities.

Some language in Canada's Innovation Strategy appears to link economic and social development, and to value them equally. For example, in *Achieving Excellence* (Industry Canada 2001: 4), innovation is described as "the process through which new economic and social benefits are extracted from knowledge...a driving force in economic growth and social development." Similarly, *Knowledge Matters* (HRDC 2001: 6) states: "By providing opportunities for all Canadians to learn and to develop their skills and abilities, we can

achieve our commitment to economic growth and prosperity and demonstrate our social values of inclusion and equality."

Canadians Respond

This stress on the importance of linking social and economic policy in a commitment to inclusion coincides with the views of many Canadians. It is interesting in this regard to examine the responses of Canadians to the concept of innovation as presented in *Achieving Excellence* and *Knowledge Matters*. A series of innovation summits was held across Canada in 2002, culminating in the National Summit on Innovation and Learning in Ottawa in November 2002.

One cross-country summit was in Portage LaPrairie in June 2002. Although economic challenges facing rural communities were identified, the majority of policy modifications addressed social policy development issues. The need to reflect rural values, to monitor and respond to human resource needs and to use measures of accountability and success which are appropriate for rural communities were identified. Canadians, particularly those in rural Canada, responded to Canada's Innovation Strategy, by stressing how important social policy was for any economic policy to succeed (Industry Canada 2003c).

At the National Summit in November 2002 (documented in Industry Canada 2002), more than 500 people from across Canada prioritized a list of strategic recommendations based on input received through submissions and regional sessions. Of the 18 priority recommendations, six included specific reference to rural communities, recognizing the importance of a concept of innovation as being inclusive and accessible to all Canadians. In addition, increasing the participation of women was identified as one of the priorities.

Rural participants named the lack of physical and social infrastructures as a major barrier to the participation of rural communities in the new economy. Respondents called for greater priority to be given to roads, schools and hospitals, the basic infrastructures that limit the participation of rural Canadians in the new economy. A common theme was the need to promote social inclusion in Canada's Innovation Strategy. Respondents commented that social innovation should not be the "poor cousin" of economic innovation but rather that an inclusive society is a necessary prerequisite for economic development.

In the summary of the National Summit, there is no ambiguity about an inclusive approach to innovation and the new economy in economic policy.

> An innovative society is an inclusive society. It embraces the hopes of all of its members. It welcomes newcomers. It supports the dreams of Aboriginal peoples and persons with disabilities. It invests in innovation in rural areas. It ensures women can succeed at the highest levels of society. It values diversity (Industry Canada 2003: 66).

The Reality of Rurality and Gender

How is this conceptualization of inclusion of women and rurality in economic policy translated in Canada's Innovation Strategy priorities, targets, implementation action items and progress measures? An examination of targets in the strategy reveals a failure to attend to rurality or women. An application of basic arithmetic to the 47 goals, targets and federal priorities of *Achieving Excellence* reveals only two include references to a rural context, and there are no direct references to the inclusion of women or to inclusion in general (Industry Canada 2001: 6-13). There appears to be a disjuncture between inclusion as originally articulated in the strategy and as defined by the federal priorities outlined within the policy itself. There is an illusion of inclusion.

We learned about a number of ways in which rural Nova Scotia was excluded from much of the federal funding developed to support new economy initiatives. Despite the articulation in public forums of the particular needs of rural Canada, in our interviews we heard concerns that an urban bias exists in the federal government. This bias has resulted in economic development policies and programs that do not necessarily meet the needs of rural Nova Scotia. One person we consulted said:

> *One size doesn't fit all and there's a need to respond differently in appropriate ways to rural communities.*

In another interview, we heard that despite the number of regional and national summit sessions, Canada's Innovation Strategy remains centrally driven with very limited meaningful input from the regions.

We also learned the concept of "rural" is defined by some government programs in very narrow terms, associated primarily with agriculture. Thus, many economic development initiatives and programs for rural areas are limited to farming and other agricultural issues. In Chapter 2, we described the federal government's rural lens, developed to address this problem, although we heard and read evidence that pointed to its under-utilization in Nova Scotia. Those we consulted expressed concern that there is little reference to the participation of rural communities in resource industries or to the potential for the use of innovative technologies and increased participation of resource industries in the new economy. There is little attention paid to these in the priorities and targets or in accountability measures. On the question of the participation of rural women, one interviewee told us:

> *It's a question of broad, rural access, and women aren't targeted.*

We heard that Industry Canada's investments through *Achieving Excellence* are largely allocated to university research and post-graduate students and, therefore, primarily urban centred. Their rural programs focus on connectivity, but the participation of women is not specifically targeted. Programs from HRSDC focus on the more social components of economic development. There is no evidence of a mechanism for the systemic analysis of gaps and contradictions in the social development programs of *Knowledge Matters* and the economic development initiatives of *Achieving Excellence*.

Measuring the Outcomes

Accountability measures are a good indication of what will drive programs that derive from broad policies and strategies; they also provide an indication of what is valued. The accountability measures identified in Canada's Innovation Strategy are the basis on which data will be collected to determine progress on innovation in Canada. There is much debate nationally and internationally on the use of indicators as a measure of economic and social progress. According to the Genuine Progress Index (GPI), the measures we use to indicate progress are an indication of what we value (Colman 1999), but what do the proposed accountability measures tell us about what is valued in the strategy?

Achieving Excellence (Industry Canada 2001: 18) reports: "Canada has significantly improved its innovation performance over the last few years across a range of key indicators." This innovation performance was measured by collecting data on external patent applications, human capital devoted to research and development, business-funded expenditure on research and development, and research and development intensity.

Industry Canada identified 15 measurable targets. Although it can be argued that the targets are broadly stated, the majority reflect strictly economic indicators. There is no indication that gender-disaggregated data will be collected, making it virtually impossible to analyze the impact of Canada's Innovation Strategy on rural women. Only three targets can be interpreted to involve social development or a rural context (Industry Canada 2003a).

- Target 5: Over the next five years, increase the number of adults pursuing learning opportunities by one million.
- Target 14: By 2010, significantly improve the innovation performance of communities across Canada.
- Target 15: By 2005, ensure that high-speed broadband access is widely available to Canadian communities.

Other Federal Policies, Programs and Strategies

In addition to *Canada's Innovation Strategy*, other federal government policies have an impact on the participation of rural women in the new economy in Nova Scotia.

The Smart Communities Program is a three-year federal program, created and administered by Industry Canada to help Canada become "a world leader in the development and use of information and communication technologies (ICT) for economic, social and cultural development." A smart community is defined as "a community with a vision of the future that involves the use of information and communication technologies in new and innovative ways to empower its residents, institutions and regions as a whole" (Industry Canada 2003c: 1).

The Smart Communities Program is one component of the Government of Canada's Connecting Canadians initiative and incorporates the advice of the Panel on Smart Communities, established by the Prime Minister in June 1998. Twelve "world-class"

smart communities across Canada were selected to become demonstration projects — each receiving program funding to support their smart community vision. Priority is given to First Nation, northern, rural and remote communities. Although they are separate programs, the Smart Communities Program was originally associated with Industry Canada's Broadband for Rural and Northern Development (BRAND) Pilot Program that provides funding to bring publicly available broadband access to Canadian communities.

In Nova Scotia, the Smart Communities Program is present through the Western Valley Development Authority's Fundy Web Smart Community Project that has designed a number of community-based initiatives with an ICT focus. For example, the Fundy Web Project delivered a two-year e-business program for small- and medium-sized enterprises and presented numerous e-business seminars and workshops. Most demonstration projects are winding down. Although the Smart Communities Program has met some of the needs of rural communities, we have seen no indication that gender has been embedded in the policies from which this program grew.

The Atlantic Canada Opportunities Agency is a Government of Canada agency whose mission is "to work in partnership with the people of Atlantic Canada to improve the economy of our communities through the successful development of business and employment opportunities" (ACOA 2003a: 1). Created in 1987, ACOA's key objectives are to build a stronger Atlantic economy by:

- improving the growth and competitiveness of Atlantic enterprises;
- helping rural communities become more economically self-reliant; and
- influencing and co-ordinating national policies and investments that affect economic growth in Atlantic Canada.

The Agency's six strategic priority areas are policy, advocacy and co-ordination, innovation and technology, trade, tourism and investment, entrepreneurship and business skills development, community economic development, and access to capital.

Through ACOA's programs, such as the Business Development Program, Canadian Business Service Centres, Young Entrepreneurs Development Initiative, the Innovation Skills Development Initiative and Community Business Development Corporations, the Agency provides support to businesses in Atlantic Canada.

As an example, the Community Business Development Corporations (CBDCs) are a network of 13 autonomous, not-for-profit companies designed to meet the needs of small business in Nova Scotia. According to the 2000 Annual Review, the CBDCs assisted 398 businesses for a total of $11.5 million, involving more than 5,000 clients. Although the CBDCs are mandated to work with both women and men, there is no attention specifically to women in CBDC policies and program guidelines. Unfortunately, the lack of gender-disaggregated data has meant a gender analysis of the differential impact of CBDCs on women and men is not possible (CBDC 2000). Organizations that pay attention to gender reflect this commitment in all

aspects of their service delivery from the composition of their decision-making board through to their staff hiring and training, their communications and promotional materials, their financing programs, and the collection of comprehensive gender and diversity data that determine the effectiveness of their programs. For example, an evaluation of CBDCs prepared by Goss Gilroy Inc. (2003) for ACOA stated: "[M]any CBDCs are governed by boards where female, youth and minority representation is poor. This raised concerns among some stakeholders who felt that the boards should be more representative of the community." We learned though our consultations that women as a designated group are not embedded in ACOA policy, nor is gender-disaggregated data collected in programs to measure the differential impacts and benefits of programs on men and women. Although ACOA supports and commissions surveys and evaluations of its programs, there is no policy requirement to attend to gender equity, and it is left to the discretion of ACOA-funded organizations whether they do so or not. Gender equity must be valued as a principle by ACOA, in its policies and resultant programs.

Atlantic Investment Partnership

One major program ACOA administers is the Atlantic Investment Partnership (AIP). In June 2000, the Government of Canada introduced the Atlantic Investment Partnership to help the Atlantic region benefit more directly from, and overcome the challenges associated with, the knowledge-based economy. The AIP's priorities of innovation, community economic development, entrepreneurship and business skills development, and trade build on ACOA's existing programs. This five-year, $700 million initiative includes four components administered by ACOA which include the following (ACOA 2004).

- The Atlantic Innovation Fund received $300 million to strengthen innovation capacity, increase the region's competitiveness and encourage the region's transition to a more knowledge-based economy.

- In September 2003, projects totalling $47.6 million were announced for Nova Scotia of which about 45 percent was awarded to post-secondary education institutions for research activities, 36 percent to commercial activities in urban centres and 19 percent to commercial activities in rural areas.

- The National Research Council received $110 million to expand facilities in Atlantic Canada.

- The Strategic Community Investment Fund received $135 million to improve access to funding for strategic community-level projects.

- A total of $123.6 million went to trade and investment, including $59.6 million for entrepreneurship and business skills development initiatives.

This last component is the only one that has a program developed specifically for women. The Women in Business Initiative (WBI) is a three-year, $17 million initiative which became operational in late 2003. It represents only 2.4 percent of the total AIP. Nova Scotia's share is $4.24 million.

The purpose of the WBI is to improve growth and competitiveness of women-owned businesses and their greater representation in Atlantic Canada's emerging growth sectors. The key objectives of the WBI are to:

- strengthen management capabilities and business development skills of women-owned businesses;
- improve access to capital and business support services for the start-up and growth of women-owned businesses; and
- increase the involvement of women-owned businesses selling in international markets and in knowledge-based industries (ACOA nd).

The WBI includes six key components: advocacy and co-ordination, business counselling and outreach, business management skills development, consultant advisory services, access to financing, and exposure to exporting and innovation.

This is the first program ACOA has launched for women entrepreneurs. It has been designed to support women in rural and urban committees in Atlantic Canada to develop and grow their businesses. Through conferences, networking events and information materials, ACOA has provided some support specifically for women in business over the years. The WBI has positive elements, such as five regional business facilitators working in rural Nova Scotia providing business advice and support to women business owners, and linking them to existing agencies such as the CBDCs for training support and financing.

There are key concerns. The WBI is a pilot project. Without a gender equity policy and a commitment to ensure long-term targeted programs for women, the WBI will remain a short-term project. As recognized by the European Union, until we achieve gender equity, both targeted and mainstream programming are essential.

One significant function of WBI facilitators is to connect women entrepreneurs to existing organizations for business training, information and loans. For example, the CBDC is a key delivery partner for the WBI's Access to Financing Program. It is interesting to note that of the Nova Scotia women business owners questioned in a 2003 ACOA-commissioned study, only 21 percent had sought financing through a CBDC, and of those, 54 percent were turned down (Calhoun 2003). As well, when seeking advice or business counselling, Nova Scotia businesswomen were far more likely to "approach industry organizations and accountants, compared to the percentage who said they would approach federal government departments and agencies or CBDCs" (Calhoun 2003). There is no indication that the CBDCs have changed in any way to make their services more women positive. When developing the WBI, it may have been more beneficial for ACOA to begin by working with partners, such as the CBDCs, to develop their capacity to undertake gender analysis at their policy and program levels. This would go a long way toward the development and implementation of programs that support gender equity.

As the WBI has been implemented only recently, it was not possible to determine the impact on rural women in Nova Scotia through this study. It appears, however that they have taken some strides to address issues facing women entrepreneurs. Recommendations documented in the recently released report of the Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs (Prime Minister 2003) acknowledged the challenges facing women in rural Canada in starting and maintaining businesses. The future of this report is uncertain, given the new prime minister, but common themes and issues were identified through country-wide consultations. These include access to capital, employment benefits and social safety net programs, mentoring programs and networking opportunities, business skills, and training information and government programs. The need for research was also recognized.

Through our review of ACOA's policies and our consultations, we learned gender equity is not a standard policy of the agency. The Agency's role as advocate for Atlantic Canada puts it in an opportune position to address the issues rural women face; however, there is no requirement to include women in its policies or to collect gender-disaggregated data. As stated in the *Atlantic Canada Opportunity Agency Act,* ACOA's mandate is to "increase opportunity for economic development in Atlantic Canada and, more particularly, to enhance the growth of earned incomes and employment opportunities in that region" (ACOA 2004a: 7). The Agency's three strategic directions that reflect its mandate include enterprise development, community development and policy, advocacy and co-ordination. The *ACOA 2004-2005 Estimates Part III – Report on Plans and Priorities* outlines priorities under these strategic directions. Under the enterprise development strategic direction there are five areas of programming: innovation, entrepreneurship and business skills development, trade and investment, tourism or other support to small- and medium-sized enterprises. The WBI is only identified under the entrepreneurship and business skills development program, and women are not mentioned under any of the others. Under the community development strategic direction, there is only one reference to women specifically related to improved access to financing for women entrepreneurs through the WBI. During our consultations, it was clearly stated that entrepreneurship and community development are the key strategies of the Agency, and if the Agency identifies a need to focus on women through its research, it will develop a program. Women are not found specifically in policy. People spoke about "value added" as being an important criterion when decisions about programs are made, and linked it to the concept of "best business" and "best returns." This approach assumes that "best" is gender neutral, and gender is not a factor to be considered in general programming. The theory is that general policies and programs are equally accessible to women and men, implying this approach results in equity across a range of policies and programs, with women having equal access and opportunity. Where there are equity issues, special programs are designed to fill the gap. It is difficult to determine the validity of these assumptions in the absence of appropriate accountability measures or the collection of gender-disaggregated data.

Federal Policy: Monitoring Impacts on Women

Throughout our analysis of federal economic policy, it became clear there is a failure to monitor the differential impacts of policy on men and women and, specifically, on rural women. The federal government has two programs to monitor gender equity in employment:

the Legislated Employment Equity Program (LEEP) and Federal Contractors Program (FCP). Under LEEP, all federally regulated employers with 100 or more employees are subject to the *Employment Equity Act* as are all federal government departments. Under the FCP, employers with 100 or more employees, who have secured a federal goods or services contract of $200,000 or more, are required to sign a certificate of commitment to fulfill their mandated goals of implementing employment equity in their workplace. Between LEEP and FCP, about 2,000,000 employees are affected. However, in rural areas, where micro-, small- and medium-sized businesses are most prevalent, few employers have 100 or more employees and so LEEP and FCP rarely apply.

Research suggests that LEEP and FCP function with only minimal effect, and have little impact on rural communities and small businesses. In 1998, a report entitled *Women in Technical Work in Atlantic Canada* indicated clearly that LEEP and FCP are not effective in ensuring the employment of women on publicly funded projects (Grzetic 1998). Reinforcing this, in 2003, HRDC reported that only about 10 percent of employers were fully implementing FCP measures and, on average, the employer implementation rate was about 50 percent. Strategies to ensure FCP compliance were reported to be poor and enforcement was found to be generally non-existent and "toothless" (HRDC 2002a).

Given both the narrow purview of LEEP and FCP, and their reported ineffectiveness, it becomes central to gender equality that gender indicators and analysis of differential gender impacts be built into core economic policy goals and indicators. Otherwise, there is no way of assessing whether claims for gender equity are indeed being met. The absence of attention to women as a group would suggest that among policy makers, gender is not on the agenda. Yet our research, along with other research, displays the persistence of gender inequities. If government economic policies are to marshal the skills and creativity of all Canadians, attention must be paid to differential impacts on gender.

Yet, we repeatedly heard in our consultations that the impact of general or broad economic policies and programs on women is not a factor. Women are considered "by default" in general programs. Although some challenges facing rural women are acknowledged (transportation, child and family care, domestic violence), governments have not taken these into consideration in the development of economic policies and programs. The participation of rural women is measured by counting the number of women who are members of boards and volunteer committees, but no other accountability measures seem to be used and gender-disaggregated data are not collected. In one policy consultation we were told:

> *We are not accountable for those issues at the regional level.*

Program funding is not tied to the participation of women in economic activities.

Nova Scotia Provincial Policies

The participation of rural women in the new economy is also influenced by provincial government policies, frameworks and strategies.

In 2000, the Nova Scotia Department of Economic Development released *Opportunities for Prosperity: A New Economic Growth Strategy for Nova Scotians*. Like Canada's Innovation Strategy, the language of the policy framework addresses equity and inclusion. The document describes an approach to economic development that is "transparent, fiscally and socially responsible, economically, socially and environmentally sustainable, consistent, inclusive and equitable" (NS Economic Development 2000: 3).

In *Including Women: Comments on Toward Prosperity — A Discussion Paper on Developing an Economic Growth Strategy for Nova Scotia,* the Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women (NSACSW) stressed the importance of developing strategies "inclusive of women's expectations...reflect[ing] the diversity of women's interests and realities. This includes those of Aboriginal women, Black women, immigrant women, women with disabilities, low income women, single mothers, young women, older women, and rural women" (NSACSW 2000: 1).

Seven strategic directions have been identified in *Opportunities for Prosperity*, each of which includes a series of issues and actions/next steps. A close examination reveals that references, either direct or indirect, to the inclusion of rural women are found in only two of the strategic directions. One issue is barriers/inclusion, containing an action to "identify barriers that impede participation in economic development by women, Aboriginal people, visible minorities and people with disabilities, and aggressively tackle those where government has influence"(NS Economic Development 2000: 17).

Another issue is identified as communities of interest, with the action to "tackle those barriers that impede participation in economic development by communities with shared concerns"(NS Economic Development 2000: 21). Specific reference is made to persons with disabilities, visible minorities and members of Mi'kmaq communities. Women are not included as a community of interest or as a community with shared concerns.

It is interesting to note that when *Opportunities for Prosperity* talks about vital economic sectors, rural Nova Scotia is specifically mentioned in connection with agriculture. "Agriculture is a solid foundation of the province's rural economy where it is a major employer"(NS Economic Development 2000: 24), but not when other components of the new economy are discussed.

The issues and actions, carefully laid out in the main *Opportunities for Prosperity* document, are not always reflected in the subsequent progress report (NS Economic Development 2003) making it difficult to determine actual progress. For example, the issue of barriers/inclusion in the original document is not mentioned in *A Progress Report.* Progress on some initiatives in rural Nova Scotia has been reported, but there is no indication the participation of women was considered. Nova Scotia's communities of interest have been expanded to include the Acadian community, but women are still not mentioned. Plans for the immediate future are outlined, but reference to the participation of rural women in economic development is excluded.

The NSACSW made a number of recommendations including the need for the next phase of this work to elucidate the linkages between economic and social development and with the

purpose of developing a social policy framework for Nova Scotia. Despite the input and strong recommendation from the NSACSW, there does not yet exist a social policy framework (NSACSW 2000).

Other Nova Scotia Policies, Programs and Strategies

Regional Development Authorities

In 1994, the Community Economic Development Program of the Canada/Nova Scotia Cooperation Agreement on Economic Diversification established 13 regional development authorities (RDAs). Based on the *Regional Community Development Act*, RDAs were funded to co-ordinate economic development at the local level. The approach is based on regional leadership in the core areas of CED, community enterprise development, and business, human resources and communications development. Each RDA prepares its own development plan and is governed by a board of directors composed of community, private sector and municipal representatives. Funded jointly by ACOA, the Nova Scotia Office of Economic Development and municipal governments, the majority of RDAs are operating in rural regions across the province. But the inclusion of rural in the RDAs does not ensure the inclusion of gender. In fact, the RDAs are not required to have gender-equity policies or programs and, therefore, it is left to the goodwill of a particular organization whether they choose to be more gender inclusive. If the RDAs had gender equity policies, their programs would be more responsive to the needs of rural women.

Through our consultations with service providers and policy officials, we were informed the RDAs are not required to focus on gender. We were told that when gender issues are considered by individual RDAs, it is due to the attitudes and values of RDA staff, not due to RDA guidelines or policies. We were also told there are no policies or accountability measures in place to determine the impact of RDA activities on women. One person we consulted said:

> *We are not accountable for those issues at the regional level.*

In another of our consultations we asked whether RDAs were encouraged to attend to gender. We were told:

> *They tried to make sure that RDAs had women on their boards, but...no, we haven't tied the need to consider women to funding...we've paid more attention to rural than we have to the gender issues.*

Program funding is not tied to the participation of women in economic development activities. Yet the RDAs remain the primary vehicles for the delivery of federal and provincial community economic development programs in Nova Scotia. This failure to build gender strategies into RDA processes is consequential for women-centred CED, which is the approach we propose in Chapter 7 as the most appropriate for increasing rural women's participation in the new economy.

Innovative Nova Scotia

In 2003, the Government of Nova Scotia released the policy, Innovative Nova Scotia, with the goal to "grow and expand the use of knowledge-based innovation to levels that match or exceed those found in the leading regions of the nation" (NS Economic Development 2003b: 1). The policy will be implemented in three stages. An analysis of initiatives in Stage 1 reveals they are designed, almost entirely, to support the development and growth of high-knowledge intensive industries and enterprises in urban centres. Even the human resource development policies (where women are traditionally included) contain only one reference to a rural context and no direct or even indirect reference to initiatives that would speak to the participation of rural women. Innovative Nova Scotia clearly presents innovation as being an urban phenomenon.

Innovative Nova Scotia will be developing accountability measures relevant to the policy and, therefore, one assumes, to an urban, high-knowledge intensive concept of innovation. A set of indicators will be prepared in conjunction with the development of indicators for Canada's Innovation Strategy. It seems unlikely that rural women will figure in the accountability measures.

Nova Scotia Business Inc.

In 2001, the Nova Scotia Department of Economic Development was restructured and Nova Scotia Business Inc. (NSBI), a provincial Crown corporation, was created. A private-sector led business development agency, it concentrates on business attraction, trade promotion, lending and finance, and business retention and expansion. In 2003, the NSBI authorized $13.6 million to be invested in 17 companies (NS Business Inc. 2003: 14). An examination of the strategies and tactics reveals an emphasis on large businesses and export. The NSBI appears to be another example of the trend to consider the new economy as one that focuses on export. It is unlikely to support micro-businesses which, as discussed in chapters 3 and 7, are the predominant approach to entrepreneurship for rural women. On the issue of measuring performance, the 2003 Nova Scotia Business Inc. *Annual Report*, cited progress made on 12 measures none of which include social indicators or make any reference to the participation of rural communities or rural women (NS Business Inc. 2003: 4).

Alternative Monitoring and Accountability Measures

Measuring sustainability and quality of life was identified as a strategic goal during the Rio Summit on Sustainable Development in 1992, and the need for appropriate measures of progress has now become universally acknowledged. Since 1992, numerous initiatives have balanced the measure of economic development with measurement of social development and quality of life, and many approaches to measuring the impacts of social policies have been developed.

The Council of the European Union measures progress toward the elimination of poverty and social exclusion across European Union states. Eighteen primary and secondary indicators have been identified including social outcomes such as rates and persistence of low income, life expectancy, health status, and long-term unemployment (Council of the European Union 2001). Similarly, in the United Kingdom, the New Economics Foundation has challenged the

commonly accepted tradition that GDP is a good indicator of a society's well-being. It has introduced an alternative indicator, The Index of Sustainable Economic Welfare. The basic principle behind the index is "What gets counted, counts" (New Economics Foundation 2003).

In the United States, Redefining Progress is an organization that developed the Genuine Progress Index (GPI), identifying indicators to measure not only economic outcomes of policies and programs but social outcomes as well. "As a measure of economic health, the GDP is badly flawed. First by counting only monetary transactions as economic activity, the GDP omits much of what people value and activities that serve basic needs" (Cobb et al.: 1999).

GPI Atlantic has applied the GPI to Nova Scotia. In addressing the question of the need for an alternative to a GDP-based index, GPI Atlantic is clear.

> The things we measure and count — quite literally — tell us what we value as a society. If we do not count non-monetary and non-material assets, we effectively discount and devalue them. And what we don't measure and value in our central accounting mechanism will be effectively sidelined in the policy arena (Colman 2001: 3).

Ron Colman at GPI Atlantic suggests we have been misled by using the GDP as a measure of progress and have been hooked on an illusion of economic growth that will continue until we stop measuring improvement on the basis of how fast the economy is growing. GPI Atlantic recognizes that any progress index is value based, including the use of measures based on the GDP as indicators of progress. "[T]he Genuine Progress Index measures 20 social, economic, and environmental sets of indicators to assess how we are really doing as a society" (Colman 1999a: 9).

These four examples of formulations for measuring growth fully recognize the inter-linkages among social, environmental and economic development. They present examples of the linkages in actual accountability measures. The work has been done to assist governments in developing better measures of accountability that would lead to attention being paid to social issues within an economic development strategy. The Government of Canada, however, in its economic development accountability measures, demonstrates its solid entrenchment in a traditional model of economic development.

Key Summary Points

- An examination of implementation priorities and accountability measures in both federal and Nova Scotia economic policies and programs reveals that measures of success are based on jobs, wealth creation, values competitiveness and growth, not on broader measures that include social and environmental accountability.

- Federal and Nova Scotia economic policies for the new economy primarily support the development and growth of knowledge-intensive enterprises in urban areas. Strategies

and accountability frameworks stress innovation, research and development, and technology transfer — activities connected with large urban areas of Nova Scotia and a few towns. Rural policies mention connectivity, provide some support for rural small businesses and support rural CED through the RDAs.

- With the exception of special initiatives, gender is not included in the criteria for funding, and programs arising from economic development policies are open to everyone, with no attention to strategies to ensure women are able to participate. In those policies or programs designed for women (e.g., ACOA's Women in Business), there is no evidence that the impact on women living in rural areas has been considered. Likewise in the programs designed for rural communities (e.g., RDAs) there is no evidence that the differential impact of the programs on men and women has been considered. It does not appear that a gender analysis has been conducted in any economic policies examined.

- To determine the impact of economic policies on women, gender-disaggregated data are needed to track differential impacts of policies and programs. The data need to be further disaggregated to identify impacts on rural women, African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women. These data are not available, making detailed analysis impossible.

There are deep flaws in federal and provincial policies. The conventional model of economics being used by the federal government and by the Nova Scotia provincial government is not inclusive of women. The current model fails to recognize the social and economic benefits of women's participation or to identify and support processes necessary for enhancing their opportunities. When reference to the participation of women is absent from the broad policies, strategies, action plans and accountability measures, the inclusion of rural women becomes a negotiation at a program delivery level. A different framework for the development of economic policies is needed to ensure the participation of rural women in the new economy. We explore this in Chapter 7 in our examination of women's entrepreneurship and women-centred CED. But first we turn to education and training, and examine the array of issues that must be considered to address the challenges facing rural women in Nova Scotia who wish further training to access jobs in the new economy.

6. EDUCATION AND TRAINING

Education and training policies are at the core of many national and international documents on the knowledge-based economy. Training is seen as essential for developing skilled workers who can adapt easily to new technologies and changing job requirements.[1] Policy initiatives express common goals and strategies:

- creating a "culture c[illegible]mitted to learning," a focus on lifelong learning through home, school, community a[illegible] workplace;
- involving partnerships among schools, government, business and community organizations; and
- aiming to co-ordinate policies across a wide range of policy domains, linking labour market policy and educational policy, involving departments and agencies concerned with youth, seniors, human resource development, jobs, health, social welfare and crime prevention.

Yet, at the same time as these themes infuse policy documents, many federal, provincial and municipal actions have eroded the capacity for lifelong education in rural areas, at many stages along the education continuum. In Chapter 4 we described the massive changes to social security and employment policies of the federal government, which resulted in the exclusion of many women, and we alluded to some impacts on training. In general, the cuts have been devastating. McFarland (2003) argued that the biggest barrier to women's access to training lies in the lack of government sponsorship.

Policy Directions

What would it mean in rural areas to provide support and mechanisms for more women to be involved in lifelong learning? What elements would characterize industry, government, community partnerships responsive to women's needs? What education and training strategies are needed to move from illusion to inclusion to facilitate rural women's entry into jobs in the new economy? Four policy directions repeatedly surfaced in our research.

- Provide financial and social supports for women's training.
- Support community infrastructures for training.
- Establish gender accountability mechanisms in funding criteria.
- Build gender equity outcome criteria into partnership agreements.

Financial and Social Supports

In Canada, gender still makes a difference, socially and economically. This is fundamentally related to the way unpaid labour continues to be organized in the household. In terms of unpaid labour, Nova Scotia women still perform more of the child care, elder care and

domestic duties than do men (Colman 1998). This unequal division of household labour underlies women's greater likelihood to work part time and to take time out of the labour force. This translates into less economic security during wage-earning years and in pensionable years, and affects women's eligibility for many benefits under EI regulations.

For more than 25 years, gender advocacy groups have pointed out that in the face of poverty rates among women, certain costs need to be considered when planning upgrading and skills training programs or making educational programs in post-secondary institutions accessible to women. These costs include child care, transportation, student fees and, in the current setting, ready access to computers with advanced software and access to the Internet. The need for policies and programs to ensure such financing is as great now as it ever was. Yet, research on women and education/training demonstrates these continue to be barriers. It appears the case for including such supports in programs needs to be made repeatedly, despite the government's own evidence that programs which take these social needs into account are more successful in attracting and retaining women. This especially applies to women most marginalized by poverty and low skill levels and results in a transition into the labour force over the long term (Lord and Martell 2004).

The need for these financial and social supports arises at each phase in the continuum of education. These have been stressed in report after report to federal, provincial and municipal governments.

Community Infrastructure

For more than two decades women's centres and women's equality-seeking organizations (such as the Canadian Congress of Learning Opportunities for Women) and other community-based organizations) have been at the forefront of providing accessible programs for rural women who need skills training and counselling programs as they negotiate entry or re-entry into the labour market. Since the mid-1990s, these organizations have faced precarious funding environments, with no core funding and only short-term project funding. Many have had to close or reduce their programs and release experienced staff. In rural areas, these community-based organizations are needed to provide women-specific training initiatives linked to social and economic development. To engage in this, women's community learning and economic development organizations need long-term core funding for the organization and multi-year project funding.

Accountability Mechanisms

Another issue that has emerged repeatedly in our analysis is the need at every level for accountability mechanisms to ensure gender equity concerns are addressed in processes of policy formulation and implementation. Nova Scotia's *Skills Nova Scotia: Framework and 2002-2003 Action Plan*, for example, asserts accountability "can be achieved by assigning clear objectives and expected levels of performance, identifying roles and responsibilities of each partner, balancing expectations with capacities, developing ways to measure performance, and reporting regularly and clearly" (N.S. Dept. of Education 2002: 13). As we saw in Chapter 5, there is little evidence that in these aspects of accountability, gender and rurality indicators are

included. There is a need for gender accountability mechanisms in all jurisdictions, including education and training.

Several times in this report we have pointed to the need for gender-disaggregated data. Without careful data collection in all programs, there can be no adequate measurement of the impact of policies on women. Failure to do so amounts to passive discrimination (Rees 1998). Monitoring is the only way to identify patterns of outputs.

Further, gender-sensitive strategies are not going to be attended to in any widespread way until gender outcomes are specified in project outcome criteria. Many organizations and corporations applying for funding are not going to implement gender-sensitive strategies unless a requirement for it is built into funding criteria. Gender equity in programming in a society where inequality is shaped by gender, race and class differences requires more than a claim (which we heard from several policy makers) that the program is "open to all." Gender-sensitive strategies arise through examining the proposed activity, first asking what structural barriers might impede women's access, and second, designing and implementing measures to remove or alleviate the barriers. To refuse to attend to structural barriers is to maintain gender inequities. Such action ensures equal access does not exist.

So, throughout this chapter, we point to ways federal and provincial policies and programs could integrate equality mechanisms and structures, particularly around accountability, data collection, outcome measures and funding criteria.

Partnerships

One obvious place for such gender equity mechanisms to be implemented is in the various partnership initiatives for economic development and training. International, national and provincial reports, whether from the perspective of government, community groups or business, have a similar theme: working in partnership across sectors and jurisdictions. Policy analyses from the Government of Nova Scotia, ACOA and the Canadian Federation of Independent Business speak of the importance of training partnership agreements with post-secondary institutions[2] and businesses.[3]

Accountability is a central policy issue here. In partnerships, not all partners are governed by similar commitments to gender equity, and few, other than federal government departments, actually have policies with which they must comply. There is a need to investigate training partnerships and discover what the accountability criteria are, scrutinizing these in regard to gender. For example, in certain Nova Scotia initiatives (Construction Trades Skills Initiatives and Older Worker Pilot Project Initiative), the public documentation gives no gender breakdown. We do not know whether such a breakdown exists, or whether, in negotiating partnerships, partners are required to pay attention to either gender or rurality. Our analysis of the *Nova Scotia Skills Framework and Action Plan* (N.S. Dept. of Education 2002) suggests that this may not be the case. It sets out responsibilities for partnerships and footnotes the requirement that individual businesses and training providers must assess skills and respond to changing skills, but there is no mention of a responsibility to attend to equity issues. Brenda Grzetic (1998: 21), in her report, *Women in Technical Work in Atlantic Canada*, says:

> This research proves that if project policies and agreements to construct mega-projects do not allow for a gender-based analysis and allocate training and employment opportunities for women, employers alone in the construction and oil and gas industry will not ensure a place for women. Governments must recognize that when they sign agreements for these projects without ensuring training and employment guarantees for women, they are perpetuating the discriminatory practices that have historically kept women relegated to a few low-paying, low-status occupations — and women's disadvantaged position in society.

The Education and Training Context

Effective education and training strategies for women living in rural areas rely on four key elements.

First, for education and training strategies to translate into secure employment for women living in rural areas, strong economic and social development policies must be in place. These policies must recognize the range of ruralities and the strength of rural capacities. In Chapter 7, we discuss key policy strategies for rural development that take into account the range of ruralities and the strength of rural capacities that can be marshalled through effective CED initiatives.

Second, education and training has to occur in a context that takes into account the character of the new economy in rural Nova Scotia and works with a wide definition of knowledge-economy jobs. As we saw in Chapter 2, in rural Nova Scotia, small businesses predominate and there is a rural–urban gap in knowledge-based industries and occupations. Policy questions regarding training needs for rural women have to take into account the current reality of job possibilities in the new economy, at the same time as long-term economic development strategies support an increase of new economy enterprises in rural areas. In this, as we have argued, it is necessary to work with a broad definition of new economy. This means moving beyond assumptions that the main labour requirements are in science and engineering, particularly computer technology and, in the Nova Scotia context, biotechnologies. Attracting women to this broad range of occupational possibilities is one opportunity in the knowledge-based economy.

Third, education and training strategies must be conceptualized and implemented in ways that do not generate a widening gap between skilled and less skilled workers (and thus widen the rich–poor divide). The *Employment, Skills and the Knowledge Economy in Atlantic Canada* (Beaudin and Breau 2001:117-118) report quotes Lester Thorow as arguing that "skills and education in the lower two-thirds of the labour force are just as important as the skills and education in the upper third." The report goes on to summarize another study.

> In their report on training in the new economy, Betcherman *et al.* argue that a particular segment of Canada's labour force — largely composed of people who already have substantial human capital — is well-served by the current

> state of affairs. More specifically, they stress that this group finds itself in a *virtuous circle* of a strong skills base, challenging job requirement, and additional capital investments. However, too many Canadians, including many young people, are in a more *vicious circle* of skills deficits, under-investment, and declining employability. If Canada is to avoid creating an underclass of poorly educated people, it will have to give more serious attention to the distribution of training (Beaudin and Breau 2001: 117).

In the absence of explicit policy directives regarding the needs of those with lower levels of employability, most major corporate and government training efforts are directed to higher skill levels, with the long-term effect of an increasingly polarized labour market. Policy and strategic action plans must attend to the "urgency of implementing efficient lifelong training strategies for everyone" (Beaudin and Breau 2001: 116). Training and education initiatives must be accessible to all.

Finally, policies must ensure that support, income and services for education are available at multiple entry points along a continuum. Rural women's educational backgrounds locate them across a spectrum, from women holding post-secondary degrees to women without a general education diploma. Training and educational needs are broad. To facilitate rural women's access to jobs in the new economy, support, income and services for education must be available at multiple entry points along a continuum. A woman with some post-secondary education who wants to start a small new economy business in her rural community has differing educational needs from a woman employed in a clerical job who would like access to on-the-job training to allow her to advance to a better-paying job requiring higher technological skills. And, both women differ from the woman who has been out of the labour force for a while and wishes to return to a community college to develop skills in technology-related fields, or a woman on low income who needs to complete adult upgrading in preparation for initial entry into the labour market.

Over the past decade in Nova Scotia, much of the community-based infrastructure that supports women's learning and training has been eroded, particularly for women with lower skill levels. Our discussion in Chapter 4 of changes to funding and declining educational and training infrastructure in rural areas speaks most starkly to the failure to meet the needs of women at the beginning of the continuum, women with low incomes or on social assistance, with low skill levels, as well as women returning after an absence from the labour force. Other parts of this chapter address policy issues related to training and education needs of women at other stages along the continuum.

Provincial Policy

We have mentioned several policy documents that relate to education and training in previous sections, including EI legislation and HRDC's *Knowledge Matters*. One further framework, central at the provincial level, is the *Skills Nova Scotia Framework* (N.S. Dept. of Education 2002). The report sets out key principles intended to guide the province's efforts to develop Nova Scotia's capacity to compete in the global economy through developing the skills of its

current and future labour force. In addition to setting out key principles, the document also itemized the specific action plans for 2002 and 2003.

The Framework sets out key elements and principles: partnership, strategic co-ordination, capacity building, information, accountability and inclusion. There are only two places in the framework section that mention women or gender:

- in a discussion of apprenticeships and trades: "The benefits of trades and apprenticeship training must be marketed to create positive images among our male and female youth" (p. 10); and
- in an elaboration of inclusion, there is one statement regarding women: "We will ensure that Skills Nova Scotia is inclusive and accessible to all Nova Scotians, including immigrants, youth, women, African Nova Scotians, Aboriginal people and persons with disabilities and/or low incomes"(p.14).

Also under the inclusion element is one statement regarding rural. "We are sensitive to the needs of rural Nova Scotia and recognize that we are stronger when we build capacity in individuals and communities throughout the province" (N.S. Dept. of Education 2002: 14).

Attention to equity groups seems to only appear under the inclusion element.

In the action plans meant to serve as a way of making the Framework actionable, women are seldom mentioned; but when mentioned, it is either in the context of apprenticeable trades and technologies or in terms of projects undertaken by independent researchers and not-for-profit groups such as Hypatia, the Women's CED Network and the Maritime Centre for Women's Health. In many instances, these are single projects, one time only and not provincially funded.

Basic Education/Adult High Schools

For some women in rural Nova Scotia, there is a need for basic upgrading before entering training for a job in the new economy. These women are likely to be low-income, income-assistance recipients, new entrants or re-entry women, and women in low-paying and seasonal jobs.

The withdrawal of school boards from local provisioning of adult education and cuts in funding to the voluntary and non-profit sector have eroded the rural infrastructure for community-based adult education programs in literacy and adult high school. The N.S. Department of Education, in partnership with the Nova Scotia Community College (NSCC), offers a high school graduation program, and we heard in our consultations that this program needs to be offered at off-site locations to meet the needs of women in communities at a distance from the community college. Budget constraints at the provincial level force decisions to offer basic education programs where there are likely to be large numbers. One senior policy maker we consulted asked:

> *Where do you put scarce dollars — in a literacy program in Sydney where 400 are on waiting list or in Guysborough where there are seven on the list?*

Beyond the provincial delivery of the adult high school diploma, for women on low income or social assistance, there is a need for long-term training and support strategies to facilitate the transition to steady employment with decent wages in the new economy. Bridging programs are key here.

Bridging Programs

A central policy direction that appeared to be repeated in the literature we reviewed and in our consultations with service providers is the need to support, in a long-term systematic way, bridging projects that specifically target women for upgrading and training.

The re-establishment of support for bridging programs for women should build on expertise developed through the 1980s regarding best practices in women-only programming. Those bridging programs provided a wide range of support services including skills training, upgrading, counselling, life skills, job search techniques and basic computer literacy. Such programs should ensure key support services are provided (child care, transportation, health benefits). National and international evidence suggests these measures are vital, particularly for women returning to the labour market and for those with disadvantages to reintegrate into the labour market (Lochhead and Scott 2000; Rees 1998). A report on women's training in the European Union says that the years of experience offering women's bridging programs suggest that best practices include "guidance and counselling, confidence building, developing direct links with labour market, improving knowledge of labour market information, training in job-seeking, child-care, family-friendly hours" (Rees 1998: 158). A recent report from the Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women (Lord and Martell 2004) reiterated the urgent need to establish transitional bridging programs.

Evidence suggests that the process of moving from social assistance, or from a situation of low-paying seasonal or part-time work, through upgrading and training, into steady well-paying jobs takes several years. Provincial and federal policies should encourage proposals for multi-year bridging programs. Further, bridging programs need to be offered in local rural settings and draw on local expertise that exists in women's organizations such as women's centres, women's learning networks and women's community economic development. Policy initiatives to rebuild a sustainable community-based training infrastructure are needed. In relation to new economy and rural economic development, economic and social policies should support and encourage proposals that link bridging programs for women to job creation strategies in the local community, within a CED model.

Community Colleges

Nova Scotia has a community college system with 13 campuses across the province, three located in the Halifax Regional Municipality. The Nova Scotia government, which governs

the community college system, set a goal in its Framework document (N.S. Dept. of Education 2002) to increase the proportion of students attending the NSCC.

Geographic disparities in provision exist because the NSCC is only able to provide some programs province-wide. Other programs are offered only in one or two locations. For many women, especially re-entry women, this precludes enrolment, because it is difficult to leave their families and travel to distant locations for study. "Most of the NS Community College campuses are rurally based with large catchment areas. Unfortunately, public transportation often consists of a bus with a limited schedule that travels down the main highway" (Women's CED Network 2003: 20). Geographical disparities also mean a higher share of rural teenagers (15 to 19 year olds) leave rural communities than do urban teenagers (Bollman 2001) to pursue post-secondary education. Rural teenagers face additional burdens (economic and social) once they leave their rural community as they must pay for room and board and leave behind their social support systems (Bollman 2001: 15). There is a need for gender-disaggregated data to help us understand the patterns for young rural women.

A recent report on rural Nova Scotia (Harley 2001) stressed that community colleges are best placed to support strengthening rural economies for a knowledge-based economy. But in rural areas, conditions exist which create gender inequities, and these differ depending on the degree of rurality within a college campus catchment area.

Community College Programs: Challenges for Women

In Nova Scotia, the most recent report analyzing gender equity issues for women seeking training in the community college system, particularly those seeking jobs in science and technology, is from the *The Digital Divide* (Women's CED Network 2003).[4] Through the project, 20 women were assisted in their entry into various science and technology programs at two NSCC campuses and were supported through one year of their program. The women were in such programs as electronics engineering and information technology. Participatory research throughout the project provided data that led to several recommendations regarding recruitment and retention. While some recommendations relate specifically to internal college practices, others are broader public policy issues. Most are persistent issues that have been detailed in previous studies; the findings confirm that certain material and infrastructure conditions continue to affect the ability of rural women in Nova Scotia to access the training they need to enter into jobs in the new economy.

Issues include the requirement to be registered full time, the need for pre-course math and science upgrading, difficulty accessing computers with the capacity to run the necessary programs, child-care and transportation problems, and funding issues.

Access to computers appears to be a consistent problem for re-entry and low-income students at all program levels. Even basic upgrading courses (such as the NSCC General Arts and Science Program) are delivered using computers, and the expectation is that the student both knows how to use computers and has regular access to a computer loaded with an updated version of Microsoft® Word. In current educational discourse, there is an assumption that on-line learning opens up considerable access to women in locations at a distance from universities

and community college. Yet, as we discussed in Chapter 3, there remain many connectivity issues in rural Nova Scotia which, coupled with the low incomes of many women in rural areas and lack of local public training opportunities, preclude ready access to computers. In previous chapters, we have shown how connectivity, transportation and child-care issues result from inadequate federal and provincial infrastructure in rural areas. But the issues also relate to college policy, and indirectly, to policy of the Nova Scotia Department of Education, since the NSCC system is regulated through that department. The provincial government should collaborate with the community college system to provide quality child care with subsidized spaces at every campus, such as provided at the Bell Road campus. This is an initiative which could also serve to increase the number of affordable child-care spaces in rural areas. The provincial government could encourage the NSCC to develop a policy and action plan to increase the number of programs that can be pursued on a part-time basis. Both of these features would help female students, especially those in rural areas who are upgrading their credentials while raising a young family, and for whom day care, in particular, can be a problem, especially when coupled with transportation problems. Rural campuses could also provide a campus bus service, since most programs begin classes at the same time each day. Also required would be a late bus for those students needing to use campus computers for their homework. Another transportation possibility would be for the community college, in partnership with the provincial government, to offer a car-pooling service with vehicles owned by the partners and maintained in college automotive training shops. The college should partner with the Skills and Learning Branch of the Nova Scotia Department of Education to improve the processes through which students access funding and through which the Department of Community Services seats are allocated to the college. Changes should also be made in the regulations that limit funding for social assistance recipients to only those in full-time studies.

Issues such as the provision of part-time possibilities, campus day care, pre-course math and science upgrading, and developing a computer bank could be part of an equity policy at the NSCC. The provincial government should support initiatives that expand the NSCC's capacity to address gender inequities, (including establishing a gender equity officer and developing a gender equity policy), taking into account the fact that gender inequities differ depending on urban–rural differences as well as on differences among rural communities.

Dingwall (2000) argued that community colleges are well placed to serve more marginalized populations, because they have a full range of counselling and support services for students. Yet experience with the Equality in Technology Project (as cited in Women's CED Network 2003) would suggest that services are designed to fit the needs of only some students and fail to serve students marginalized by gender, rurality and poverty. Further, rural policy analysts argue there is a need for stronger accountability for universities, schools and colleges on retention and recruitment, using statistical data that are well enough disaggregated to determine whether the institutions are serving some populations better than others (Harley 2001). At the moment, such gender-disaggregated data are difficult to obtain, beyond statistics on the number of women enrolled in particular programs.

Community College: Business–Institutional Partnerships

Partnerships provide a real possibility for implementing gender equality mechanisms. For the community college, some partnerships are intended to foster the transition from high school to post-secondary through articulation agreements with high schools (where students are able to take courses that provide credits for high school and for community college programs). This is also accomplished through the CollegePrep program (jointly sponsored by the NSCC, school boards and the Department of Education to provide guidance and information on pre-admission, prerequisites, working with high school teachers, counsellors and students to encourage more students to choose community college as a career path).

Other partnership agreements involve post-secondary institutions providing direct services to business and industry through customized training. Harley (2001) argued the NSCC needs to respond to the training needs of immediate communities in rural areas, and institutions need to reach out to employers. Beaudin and Breau (2001) described the challenges for skills development in the Atlantic Provinces and indicated a need for customized training for special jobs. This is also mentioned in the N.S. Framework (N.S. Dept. of Education 2002: 23). Care must be taken in fostering community college–business partnerships not to further drain resources from the not-for-profit institutions that offer a variety of community-based programs that meet the needs of diverse rural women.

Still other partnership arrangements address industry concerns to have highly skilled workers with relevant experience; post-secondary institutions are encouraged to engage in more co-op programs and work placements, and businesses are encouraged to offer possibilities in their workplaces. Hachey (2002: 36), discussing strategies to reduce out migration from rural areas, argued that, to make it attractive for youth to stay in rural areas, education–business initiatives are required, and it is necessary to "leverage rural business enthusiasm for offering cooperative education and apprenticeships by providing incentives to engage in such programs." Harley (2001) stressed greater interaction among students, teachers and employers with more real-world experiences, more ways to help students see the actual career choices in order to promote image and awareness of career choices. Youth want more co-op education and other internship shadowing possibilities with employers.

Our study revealed that gender is seldom mentioned in the public documents discussing these partnership initiatives. The various federal and provincial jurisdictions (such as the Skills and Learning Branch of the Nova Scotia Department of Education) could demonstrate leadership here. Provincial/federal funding for partnerships could be made conditional on the inclusion of gender analysis, gender-sensitive strategies and accountability for gender-specific outcomes being brought to partnership agreements. Similarly, the NSCC could show leadership in gender analysis as it negotiates partnerships, whether for customized training or for articulation agreements with high schools. In articulation agreements signed to date, for example, is there any attention specifically to encourage young women? In what program areas have there been agreements? In which parts of the province? Serving what high schools? Are there gender advantages or disadvantages in these choices? Just as there is an FCP and LEEP for equity-governing agencies regulated by the federal government, so too could there be a mechanism

through which demonstrable gender-equity outcomes would be expected in training opportunities where the federal or provincial government provides a portion of the funding.

On-the-Job Training

The workplace is an important determinant of adults' frequency of engagement in formal and informal learning. Both *Knowledge Matters* (HRDC 2001) and *Skills Nova Scotia: Framework and 2002-2003 Action Plan* (N.S. Dept of Education 2002) discuss on-the-job-training as an important strategy for skills development. Beaudin and Breau (2001) indicated financial support for training mostly comes from employers. The Canadian Federation of Independent Business reported the three key factors in skills development as literacy levels, quality and relevance of formal education and participation in job-related training (Harley 2001). There is broad consensus on this strategy for training workers for the new economy. Policy frameworks address it and programs exist to support employers who wish to provide on-the-job-training.

But workplace support for on-the-job-training is not evenly distributed throughout the province. Employers in certain sectors are more likely to support training for workers (public service, public administration, financial), while other are less likely to do so (primary, manufacturing and construction). In the Atlantic Provinces, there are more workers in these latter occupations, which helps explain lower participation rates (Beaudin and Breau 2001).

We can gain further insight into unevenness in on-the-job training by examining three areas:

- patterns of gender inequity in training;
- forms of women's attachment to the labour force; and
- the character of small business in Nova Scotia.

On-the-Job Training and Patterns of Gender Inequity

Equity issues are a major concern in the provision of on-the-job training. Studies in Canada suggest that on-the-job training has a polarized character. There is a lack of access for adults with poor literacy levels and those who are economically disadvantaged (Shalla and Schellenberg 1998). Further, according to Shalla and Schellenberg, "a gender analysis indicates that men tend to receive more work-related training than do women" (p. 45).

Women have lower levels of participation in on-the-job training, not just because they have a lower labour market participation rate but because they are seen by employers as having less attachment to the labour force, and so employers put fewer resources into their training. Others point to the discourse on skills itself as disadvantaging women workers. An interesting phenomenon might be noted here. When on-the-job-training is offered, it means that formal recognition is being given to certain skills (i.e., the skills themselves are recognized as valuable). Authors, such as Clarke (2000), have pointed to the fact that some skills may be vitally necessary to a job but are not recognized either by workers or employers as actual skills. (Clarke cites female information workers dismissing their own social and communication skills

as "not really skills.") At the same time, participation in training in a valued skill leads to formal recognition that a particular worker has these skills. Credential and skills-recognition processes embody gender inequities when women's skills are not seen as valuable skills and when women have lower levels of participation in training.

A further factor affecting women's participation rates in on-the-job-training might be that "an increasing number of workers hold more than one job, and they are disproportionately women. For example while women accounted for 46 percent of all employment in 2000, they were 53 percent of all workers who held more than one job" (Townson 2003: 30). Workers holding two jobs are less likely to be able to participate in work-related weekend or week-long training sessions or even participate in evening sessions. What we do not know is the extent to which rural women hold down two paid jobs, nor do we know how many women have a paid job outside the home as well as paid or unpaid work in the family business.

Labour-Force Attachment

Two aspects of women's attachment to the labour force may affect the extent to which they benefit from employers' financial and material support of training. The first is that, in a woman's first two decades in the labour force, her child-rearing responsibilities may mean either she is not in the work force (and therefore not able to benefit from employer training) or else is unable to take up possibilities for training because of family commitments (e.g., not able to go away for training weekends or stay late for after-hours courses, because of child care commitments). Time studies on women's household duties in Nova Scotia show that women continue to perform a greater share of household duties (Colman 1998).

The second feature of women's attachment to the labour force is their over-representation among those engaged in what is called non-standard work. Townson (2003) pointed to three things: the fact that non-standard work is increasingly a feature of the Canadian labour market, the fact that more women than men are in the non-standard work force and the evidence that employer support of training is generally restricted to full-time workers. Thus, people engaged in non-standard work do not benefit from employer-supported, on-the-job-training. And there are more women than men in this category.

Analysts like Townson suggest that policy frameworks should encourage employers to provide training opportunities for part-time, seasonal workers. In Europe, some of the shift to non-standard work has been held in check by more stringent employment legislation (guaranteeing extended benefits to part-time workers and limiting use of contractual employment by employers) (Rees 1998). Policy can shape the relationship between employers and employees. It is in part a failure of policy that leads to non-standard work being a feature of the Canadian labour force (Townson 2003: 15).

Small Business in Rural Nova Scotia

Rurality also affects on-the-job training rates. Nationally, participation in job-related adult education is lower in rural areas than in urban areas, and the gap is widest in Nova Scotia, Newfoundland and Labrador, and New Brunswick (Harley 2001).

In part this has to do with the nature of business and industry in rural areas. According to the Canadian Federation of Independent Business, small businesses in Nova Scotia find themselves less able to offer on-the-job training, because they do not have the advantage of economies of scale experienced by larger companies in developing and leading training sessions, nor do they find it easy to release employees for on-the-job training due to their small work force (Harley 2001: 9). In the Federation study, small businesses in rural areas expressed concern they had a lack of knowledge regarding training needs and training options. Smaller firms cannot afford the capital investment in training, whereas in larger firms training can be organized formally (Beaudin and Breau 2001).

Other concerns raised about small business are their lack of familiarity with PLAR (Harley 2001) and the need to help them understand ways of crediting informal and on-the-job learning. This may be particularly important for women workers, given analyses that suggest an undervaluing of women's workplace skills and know-how. This has implications for all workers, but particularly for female workers whose participation rates in on-the-job training are already lower than those of men. If rural Nova Scotia has many small- and medium-sized businesses, and if small businesses face barriers offering training, then all workers in rural areas are disadvantaged, including women. Added to this are barriers for women taking extra training (being absent from home in evenings, or going away for two-day training sessions, because of child-care, elder-care and household responsibilities).

What might all of this tell us about rural women and their access to jobs in the new economy? Certainly, women's access to jobs requires training, either through post-secondary or private college programs, or through on-the-job training for those already in the labour force. Federal and provincial policy initiatives that support and encourage employers to engage in increased on-the-job training should monitor the rates of female participation as well as support those enterprises which allocate resources toward upgrading the skill levels of part-time workers.

More evidence is needed to help us understand rural women's on-the-job training opportunities for advancement into new economy jobs. The rural small business community should be supported in initiatives to track rates for women in rural parts of the province in terms of on-the-job training. Further, as we have stressed several times in this report, these data need to be disaggregated not just by gender, but among women, to identify inequities.

Key Summary Points

Education and training initiatives:

- must be accompanied by effective rural economic and social development policies that recognize the range of ruralities and the strength of rural capacities;
- must take into account the character of the new economy in rural Nova Scotia and work with a wide definition of knowledge-economy jobs;
- must be conceptualized and implemented in ways that do not generate a widening gap between skilled and less skilled workers; and

- must make support, income and services for education available at multiple entry points along a continuum.

To support these initiatives, federal and provincial governments must:

- implement a national child-care program that is high quality, accessible and affordable;
- support linking the interests of rural small businesses and rural community college campuses in child-care provisioning;
- change funding eligibility so more women are eligible for training, including part-time and other forms of non-standard work;
- provide funding for women-only programming that is long term and linked to social and economic development initiatives;
- recognize the contribution of rural community learning organizations to the training of women, and ensure stable core funding and multi-year project funding;
- build gender equity measures into accountability, data collection and outcomes in all funded programs;
- use partnership agreements to advance a gender equity agenda; and
- provide incentives to link small- and medium-sized businesses, community colleges and local women's learning organizations to provide on-the-job training.

7. AN INCLUSIVE APPROACH TO ECONOMIC DEVELOPMENT

In this chapter, we weave together threads from the six previous chapters, emphasizing the need to put equal emphasis on social development goals when developing economic policy. We describe an economic process that integrates social and economic goals to provide a genuinely gender-inclusive approach to development that contributes to the sustainability of both individuals and communities. We begin with a summary of federal and provincial policies that we have identified as having failed to serve women in rural Nova Scotia. We then turn to two economic initiatives: micro and small business development and community economic development. In both instances, we show the kinds of inclusive policy directions that could support rural women to participate fully in the new economy.

Including Social Goals in Economic Development

Whether at the municipal, provincial or federal level, governments put policies into place, create departments or agencies, and practise economic development within their specific jurisdictions. In these conventional models, the success of initiatives is easily calculated and specific outcomes are measurable. The jobs created through conventional economic development are not described in human terms but in terms of numbers. The wealth created is not evenly distributed but concentrated in the hands of a few with the expectation it will flow from those hands into the greater community.

Not measured in conventional economic development are its social implications. Measuring job creation by the number does not take into account the social values attached to work. For example, is the job seasonal or part time? Is it a low-waged job or a job with no benefits attached? Is it a job with no security or a job with no possibility for advancement? A job is not just a job. Our work influences every aspect of how we live and the quality of our lives.

When growth is measured in terms of money generation alone, the human costs are lost. Did this growth make one sector poorer while enhancing another? Did it deplete a resource or pollute the environment? Was a park or a green space lost to secure this growth? The wealth of a community can also be measured by the physical, emotional and spiritual well-being of its citizens.

Most feminist analysts recognize that women's economic well-being is not solely determined by economic trends (Elson 1994; Waring 1988; Bakkar 1994). However, policy makers have been slow to recognize that social and economic realities are inevitably intertwined (Townson 1997: 2). To include rural women's economic development within the framework of an economic policy, the policy's social implications must be considered. Throughout this report we have argued that social and economic policies must be equally valued. Further, a system-wide analysis of policies across a range of jurisdictions reveals contradictions, gaps and exclusions that disadvantage rural women, particularly women who are poor or belong to doubly disadvantaged groups: African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women.

When we seek access to new economy opportunities for rural women, we must place it within the context of access to the old economy. Information presented in Chapter 3 showed women in rural Nova Scotia have higher unemployment rates, lower average incomes and lower labour force participation rates than women in urban areas. This means rural women have less access to full-time and part-time work and are less able to access higher-paying, longer-term jobs. If rural women are going to participate fully in the opportunities presented through the new economy, their issues and realities must be considered. One of those realities is that, having been left behind in the old economy, their participation in the new economy presents an even greater challenge for them than it does for their urban counterparts or for either rural or urban men.

Through our review of federal and provincial economic policies in Chapter 5, we determined that rural women have not been considered and have not benefited through various implementation strategies. The latter has a direct correlation to the former. If economic policies are considered gender neutral, then why are more women employed in non-standard work arrangements, and why do they earn less than men across all occupational groups (McFadyen 2000: 18)? If government is to serve rural women with equity and justice, economic policies must be developed in tandem with the social policies that support their implementation.

If rural women are to access the paid work force in greater numbers, a national child care strategy is essential. Because of their gender-based role as primary caregivers, many women cannot attach to the labour force without safe and affordable child care during working hours. The affordability of such a strategy must be juxtaposed against the loss of these women's creativity, ingenuity, strength and intelligence to new economy developments. Once we value the contributions of rural women, we can also see the value of implementing a fully funded national child-care strategy.

If rural women are to become viable players in the new economy, an economic policy would have to include accessible upgrading and training opportunities developed specifically for them. Over the past 15 years, we have seen support for stable progressive training programs disappear, only to be replaced by short-term projects available to small numbers of participants with no continuity of programming. An economic policy that includes rural women would put into place the kinds of programs that would build a bridge between the strengths and skills they have and those they will require to participate fully in the new economy.

As well, if an economic policy were to consider rural women, the jobs it created would include the benefits that have become crucial to our well-being. Rural women must have access to EI benefits, to medical benefits and to programs that assist them to build a retirement plan. These are the benefits through which many Canadians have been able to find the security to take the risks necessary for meeting new challenges. They are the benefits that rural women, through policy, have not been able to access.

No economic policy, or resultant program, should be created in isolation from those it is intended to serve, and our research shows that rural women are not considered in the

development of current policies. What would inclusive economic policies look like? How would women-centred programs offer real opportunities for rural women to participate fully in the new economy?

To explore this, we first examine policy directions that would support women entrepreneurs in micro and small business development. Then we describe CED and show what practices would support rural women in this process. We conclude by discussing areas within which government policy could support women-centred CED in rural areas.

Micro and Small Business Development

Micro and small business development is supported as a viable option for some rural women. It is a way to work and bring money into the household when other employment options are few. It is also a way to maintain a flexible schedule while balancing family and community commitments. Because women know their communities well, they often recognize a market niche for a new business, and the businesses they create have an instrumental role to play, as they buy locally, create work locally and draw new people to a community.

The 45,300 self-employed women in Atlantic Canada represent slightly more than a third of the self-employed in the region (ACOA 2003: 5). The vast majority of these businesses are unincorporated with no paid help, and only 10 percent are in the goods-producing sector. The Agency believes "women represent an under-utilized source of skills and knowledge and have the potential to have significantly more impact on the Atlantic economy in the coming years" (ACOA 2003: 5). Since all sectors would benefit if women were to use their skills and knowledge fully, it would seem advantageous to pave the way for this to happen.

The Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs found common themes and issues through country-wide consultations. These included:

- access to capital;
- access to employment benefits and social safety net programs;
- access to mentoring programs, business skills training and networking opportunities;
- access to information and government programs;
- the need to focus on the service sector; and
- the need for research.

Access to Capital

A full 40 percent of the 250 rural businesswomen and potential businesswomen consulted in Nova Scotia indicated their lack of a credit history was an obstacle to getting a loan (Women's CED Network 2002). In our consultations, one service provider said:

> *Business is considered to be a male activity — the "old boys network" is still very much alive in this community. Women can't get credit at the banks.*

Accessing credit is clearly a gender issue. Policies that do not take this into account have not achieved equity. Further, an OECD-sponsored survey of Canadian business owners found that in 95 percent of the cases, women were asked to pay higher interest rates for loans and requested to provide higher guarantees or collateral than their male counterparts (IONESCU 2003: 6). Findings from a Women's World Finance survey of women business owners in Atlantic Canada showed 74.3 percent of those surveyed started their businesses with money from their own savings or from the sale of their personal assets (Women's World Finance 1997: 10).

According to a recent study from the University of Guelph Centre for Families, Work and Well-being, the Government of Canada's role in enhancing access to financing for self-employed women should be focussed on servicing areas not currently looked after by the private sector. This role should entail assuring greater access to low-interest emergency micro-loans to help bridge uneven cash flow periods, expanding community lending programs that target women unable to secure funds through commercial banks or credit unions, subsidizing one-on-one business counselling services and providing greater tax incentives for new businesses (within the first five years) (Rooney et al. 2003: 93).

To support women in their development and growth of micro and small businesses, government policies and programs must recognize the inequities inherent in the current system of credit lending and seek to provide the supports that would enable equity.

Access to Employment Benefits and Social Safety Net Programs

> The Government of Canada needs to look at the implications of the rising number of self-employed women in Canada and their economic contributions and status. Under the "old economy," women made gains due to higher education levels, increased labour force participation and public policy and legislation supporting women's work, such as pay equity, maternity leave, Employment Insurance and the Canadian Pension Plan. Under the "New Economy," there are growing numbers of women who are self-employed and therefore fall outside the scope of those policies and the legislation that improved women's working lives and economic status (Hughes cited in The Prime Ministers Task Force on Women Entrepreneurs 2003: 27).

Much of Canada's social safety net does not include women entrepreneurs. They cannot access EI or parental leave benefits. In case of an illness or a pregnancy, they lose income and are at risk of losing their livelihoods. Our newest addition to the safety net is a policy on compassionate leave that allows for six weeks away from work to care for a dying relative. Although unpaid caring effort is often left to women in our society, this Compassionate Leave Benefit is not available to women entrepreneurs, because they are not eligible for EI benefits. The study from the University of Guelph Centre for Families, Work and Well-being entitled, *Self-Employment for Women: Policy Options that Promote Equality and Economic Opportunity*, recommended the Government of Canada enhance income protection for maternity, parental and short-term sickness and dependent care leave and extend eligibility to the self-employed (Rooney et al. 2003). For policies and programs to be supportive of

women entrepreneurs, they must allow for the same access to these benefits as they do for paid workers.

Access to Mentoring Programs, Business Skills Training and Networking Opportunities
Women entrepreneurs need the help and guidance of other women who have faced the same challenges. They need access to the knowledge and support of other women entrepreneurs, local associations and lending institutions. Without an organized and funded support system, rural women add the barrier of isolation to the already formidable task of starting and running small businesses. "Banks and associations that offer mentoring programs should re-evaluate their eligibility criteria to ensure equal accessibility to those in lower earning categories" (Rooney et al 2003: 94).

From creating a viable business plan, to sourcing materials and supplies, to maintaining accurate financial records, to controlling cash flow, to expanding marketing approaches — there is a great deal of information and skill needed for the successful development and growth of a small business. Rural women entrepreneurs need to have access to cost-effective, locally delivered training programs that would assist them in their business development.

As noted in the recent study by the University of Guelph on self-employment for women, enhancing access to training and mentoring is essential. They found that accessing training when self-employed is costly due to the actual fees required to participate and the cost in time away from business when participating means having to forgo earning income. They note that ongoing skill enhancement is a necessary and critical component of many jobs today and should be readily and more easily available to those in the self-employed sector. They go on to recommend that government subsidies (funded jointly by federal and provincial governments) should be available for self-employed individuals who want to upgrade their skills. These subsidies should be targeted to those with fewer financial resources to purchase courses (e.g., those in low earnings categories or those within the first three years of starting their business) (Rooney et al. 2003: 94).

Access to Information and Government Programs
The task of discovering what is already available to them is often a barrier for rural women entrepreneurs. While many government departments, agencies and associations have made this information available on their Web sites, it is still not easily accessible to those without either information technology capacity or knowledge. As well, with so many levels of government involved in economic development, cross-referencing needs with specific programs can become a maze of dead-end leads and bureaucratic red tape. We also learned that the kinds of businesses many rural women are involved in and the amount of credit they need do not fit in the framework within which the economic development agencies operate. Rural women entrepreneurs need a women-positive, accessible approach to information about government programs, financial institutions, agencies and associations.

The Need to Focus on the Service Sector
In the *Rural Women Get Credit Consultation Review* (Women's CED Network 2002:15), it was noted: "The majority (55 percent) of the women-owned businesses surveyed are in the

service sector–retail, food service, tourism and consulting. The service sector is often more labour-intensive with lower demand for capital assets, making it difficult for banks to value the business from a tangible point of view."

Because many rural women start businesses in the service sector and because those businesses contribute to the economies of rural communities, it is necessary to establish programs and policies that support and demonstrate the value of this work. It is also necessary for the banking industry to remove barriers to the granting of loans to the service sector, and increase the transparency of their lending criteria (Rooney et al. 2003: xi).

The Need for Research

Thirty-seven percent of Canadians are employed in non-standard work. The term "non-standard work" perpetuates the notion that the self-employed are second-class individuals. Many women entrepreneurs throughout Canada indicated they already feel they are not taken seriously by government departments and agencies or by financial institutions (Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs 2003: 9). To gain support for rural women entrepreneurs, research must be conducted that throws a light on their contributions to our economy, to their communities and to their families. With so many working as unregistered sole proprietors, we are unable to establish their very numbers, let alone their value.

The Province of Nova Scotia also made a submission to the Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs, through the office of the then Minister of Economic Development, Cecil P. Clarke. In his letter, Clarke observed: "Most of these provincial initiatives are not gender-based; however, women are attracted to the various programs and services, and participate in them on a continuing basis." To underscore this point, he pointed to their new initiative, the Youth Entrepreneurial Scholarship, through which 27 scholarships were awarded. Of these, he indicated, "six were to young women" (N.S. Office of Economic Development 2003). With less than one quarter of the scholarships awarded to young women, perhaps it is time for the province to consider initiating more gender-based accountability measures.

Women entrepreneurs in Nova Scotia and Canada play a significant role in developing products, delivering services, creating jobs and generating tax dollars. Rural women entrepreneurs need to be considered when policies are developed. It is the only way that they will begin to achieve equity.

Community Economic Development

> CED is one of the most significant strategies available to local communities experiencing economic difficulty which, in the current context, very likely means transitioning into the New Economy. Other strategies for local economic development have been tried and, in general, have failed (Gurstein 2001: 43).

Nova Scotia has a long history of community-managed social and economic development. The successes of the Antigonish movement in the 1930s are well documented. In the 1970s,

organizations such as New Dawn in Sydney and the Human Resources Development Association/HRDA Enterprises of Halifax created successful enterprises using community development principles and employing low-income citizens. In 1993, research on 10 Canadian CED initiatives concluded:

> The cumulative [net] benefit to government over the fifteen years that HRDA has been in existence amounted to $7,068,900. In 1992 alone, benefits exceeded costs by $1,476,786. Over the long haul, then, HRDA has made a significant financial contribution in return for the government support it received (Perry and Lewis 1994: 113).

These organizations continue to demonstrate how community-led enterprises can be powerful agents for social and economic change. Practitioners are passionate in describing these types of organizations as unique, unconventional, extremely innovative places, requiring a long-term commitment, a strong knowledge base, co-operation with government, partnerships, research and capital. They are, in many ways, a culture onto themselves.

Typically, successful CED organizations offer a broad range of programs, services and interconnected activities. Their strategies may include social development, training and education, enterprise and co-operative development, access to capital, environmental stewardship and human resource development. To accomplish their goals, they must be flexible, creative, comprehensive and multi-faceted with a long-term approach that fosters multi-partnered relationships with both the private and public sectors. In short, they must be empowering.

In design, CED organizations are as different as the communities from which they have developed. They are linked solely by their locally designed and controlled approach to social and economic development. Although some of their unique strategies, approaches and elements may be replicated in other communities, best practices are organizations that work within a distinct community and at a particular time in its development. They tie the social values of a community to its economic growth. Growth must be sustainable and sensitive to the environment. Workers must feel secure and able to move within their jobs. Citizens must have a voice in what works for their communities. People need to have real input into the decisions that will have an effect on their lives and their livelihoods. The values of CED are rooted in community.

Over the past decade, various levels of government have used community economic development to describe their activities, while being reluctant to give communities any control over decision making. In this government context, CED has come to mean the devolution of responsibilities to the community level without the necessary supports and resources to do the work or the necessary power to control outside influences. Genuine CED is about shifting decision-making power from government to those who are most affected by the decisions. In doing so, we can begin to address both social and economic issues and to help move people from poverty to independence and productivity.

Community economic development requires government to come to the table as an equal partner — not as the driver or controller of the development process. Government can provide the resources, the information, the capital and the tools needed to assist with the development process. It can create policies and programs that support and encourage sustainable development through CED. Unfortunately, instead of finding ways to support the development of true CED organizations, many government policies, strategies and frameworks result in quasi-governmental organizations mandated to do CED work. And, although government may make efforts to consult with communities around policy and program development, this is usually carried out after the policy has been crafted, as opposed to inviting the engagement and full participation of citizens in the development process.

> Despite impressive economic growth, Canada is still faced with problems of poverty, social exclusion and regional disparities. The solution lies not in more and bigger government but in new forms of social economy organizations that are community-based. Through collective enterprises and a variety of Community Economic Development organizations across Canada, social goals are being achieved using business and economic means. The results are significant, but the federal role and profile in supporting these efforts is limited (CCEDNet 2003: Executive Summary).

In Quebec, community-led organizations, supported by government economic development policies, have developed a *social economy* or *third sector*. The social economy is identified with a third sector of the economy to distinguish it from the market economy, the public economy and the informal sector (Vaillancourt and Tremblay 2002). According to the Économie sociale, santé et bien-être, social economy enterprises and organizations have these characteristics.

- They are made up of citizens' associations (as opposed to shareholders) that meet the needs of their members. The leading entities of the social economy are community organizations, co-operatives and non-profit organizations.

- They pursue objectives that are simultaneously social and economic in character. However, social economy enterprises are not profit oriented.

- They produce goods and services and provide support for citizenry (e.g., through advocacy).

- They have distinctive organizational structures for making decisions and a democratic form of organization promoting joint involvement by employees, users and, in some cases, members of the surrounding community.

- They rely substantially on paid work and emphasize job creation. However some social economy organizations (those with a formal structure that are legally recognized as non-profit organizations) also accommodate volunteer resources. Many enterprises and organizations count on these resources to deliver certain services.

- They foster social cohesion and social bonding (Vaillancourt and Tremblay 2002: 22).

Rural Women and Community Economic Development

> Study after study has shown that there is no effective development strategy in which women do not play a central role. When women are fully involved, the benefits can be seen immediately: families are healthier and better fed; their income, savings and reinvestment go up. And what is true of families is also true of communities and, in the long run, whole countries (Annan 2002).

Throughout Canada and internationally, women's organizations have had a long history working for the kind of fundamental change that recognizes the importance of social development goals in economic policies and programs. It is from this foundation that women-centred CED has evolved. Women have brought their experiences and insights gained through working in communities at the grass-roots level. They have brought their expertise from the social justice movement to create CED organizations centred on women's needs. For decades, women in Canadian communities have played significant roles as community workers, volunteers and advocates for economic equality. It is this grounding, this deep appreciation and understanding of the impact of economic inequality, that forms the basis of women-centred CED.

A recent report from the Canadian Women's Foundation and the Women's Community Economic Development Council (Livingstone and Chagnon 2004: 8) indicated that there are many compelling reasons to support women-centred CED. This review of available research found that women face gender discrimination in employment and in the marketplace and have greater difficulty than men achieving economic security; increased economic self-sufficiency for women impacts directly on their health and well-being and that of their families; and CED strategies enable low-income women to realize their individual and collective potential and to effect positive and long-term changes in their lives and circumstances.

There is a strong history of women-centred CED in Canada. Since the early 1980s, organizations such as WomenFutures CED Society worked to promote women-centred CED by providing assistance to women's groups in British Columbia and across Canada. In the 1990s, organizations such as Women and Rural Economic Development (WRED), offered a range of CED programs and services for women in rural Ontario. Today, organizations such as the PARO Centre for Women's Enterprise in Northwestern Ontario provide not only micro loans but also operate a micro-business centre for women, training and educational programs, a community retail store, as well as a range of networking and marketing support services. The Women's Economic Equality Society in Nova Scotia has worked with more than 5,000 rural women, creating opportunities for skills development and training, small business support, access to technology, access to credit, as well as a series of guidebooks which demystify the concepts of CED and make it accessible in language and women-positive presentation. Since 1991, the Canadian Women's Foundation has supported women's economic development by providing financial support to women's community groups for initiatives, such as self-employment training, feasibility studies, worker co-operatives and social purpose enterprises.

Women-centred CED works to respond to the challenges women face in their daily lives and in their search for economic independence. This approach to CED advocates a holistic, inclusive, long-term strategy, built on a foundation of women's empowerment. Organizations focus on addressing practical needs, such as child care and transportation, so women can participate in the economy. It focusses on diverse women and specifically reaches out to those living on low incomes. At the same time, women-centred CED works to address issues influencing women's political, social and economic equality.

> The range of forces against which poor and marginalized women must struggle is formidable: low self-esteem, complex family relationships, hostile or indifferent communities, systemic gender discrimination and harassment, unemployment or underemployment, lack of education, ageism, racism and the daily grind that leaves women with scant energy to contemplate the possibility of transforming their conditions (Murray and Ferguson 2001: 12).

Women-centred CED works to overcome these forces through a set of core values and principles. This foundation encompasses this work by ensuring that social and economic development objectives are equally valued; that the complexities of women's lives are at the core of the development process; that women are empowered through personal development programs that build self-esteem; that the unpaid work women do in their homes and communities is valued; that child care and transportation supports are provided and programming is at flexible times; that diverse women participate; that development strategies are comprehensive in scope and holistic in practice by including skills development and training, support for self-employment, micro lending, and support for community enterprises and co-operatives; that the language of business, economics, government and development is demystified; that the impact of the digital divide is addressed through access to information and communication technologies; that multi-sectoral partnerships with community groups, agencies, government departments and the private sector are encouraged; and that local networks, support groups and organizations are supported to build their intellectual, operational and financial capacity for this work.

Women-centred CED embraces a core perspective that we have alluded to throughout this report.

> The artificial separation of economic and social objectives is systemic to conventional economic development theory and practice. In contrast, the essence of women's CED is the integration of social and economic objectives in order to achieve long-term community stability (Alderson and Conn 1988: 38).

One main challenge for women-centred CED is the lack of understanding and support for women's programming. Throughout our research, we heard from numerous service providers and women's organizations that if funding is found for women-centred CED initiatives, it is traditionally short term and lacking in comprehensive, multi-year commitments. Through these consultations, we also heard there is a demonstrated lack of political will or public policy to support gender-inclusive programming. Current quasi-governmental CED programs

are not gender inclusive by policy and are supportive of women only if those providing the service happen to understand what it means to be inclusive of women. "Many community economic development initiatives do not have a well-developed gender analysis and women are left out" (Murray and Ferguson 2001: 3). Inclusion can be accomplished either through women-centred programming or through taking women's life conditions into account when developing programs intended to be equally available to all. As we learned through our policy-maker consultations, there has not been a systemic, gender-inclusive approach taken by any level of government in CED. In fact, it was clearly stated through our consultations with policy makers that CED programs in Nova Scotia are targeted toward the mainstream. One service provider gave a clear picture of the necessary links between economic and the social issues.

> *The issues for Black women include poverty, housing, abuse, single parenthood and low self-esteem. Economic development must deal with people first. We can't have economic equality without "people" equality. It's very complex — we can't talk about economic development separate from social development. Black women don't come alone — they come with their families. Their families are their lives. They get their strength from their families.*

In 2003, ACOA launched the Women in Business Initiative. The WBI has been implemented through partnering organizations, such as the CBDCs. The focus is on linking women to existing agencies and organizations within their communities for support, information and financing. These organizations are primarily mainstream in their delivery of programs. Through an urban-based university women's business centre, the WBI employs five facilitators who work in rural communities in mainland Nova Scotia. Although the WBI will support some rural women in their efforts to start or expand their business, its impacts may be limited by its lack of holistic, community-driven, women-centred programming. Women-centred CED programs are generally created and delivered at the community level and are developed as long-term, holistic strategies. It is not clear whether ACOA has directed all its funds for women's entrepreneurship to this initiative, exhausting any opportunity for community-led, alternative women-centred CED approaches. At the heart of this alternative women-centred approach is a commitment to social change.

Building the Foundation for Women-Centred CED

A recent HRDC report (2002: 26) advocated the CED approach as a viable strategy to support women's employment in economically depressed areas such as the Atlantic Region. What roles, then, can governments play to initiate this? Governments must recognize that their policies, initiatives and frameworks will have differing effects on men and women. If the context of rural women's lives is not considered at the development stage of policy building, the effects are bound to be negative. If rural women are not consulted at the development stage or are consulted and not heard, the effects will be negative. For women-centred CED to work, it must be embedded in government policy and supported through programming. Once

gender equity is mandated — as it has been federally — it must be prioritized, which has not been the case federally.

Through the Canadian International Development Agency (CIDA), a commitment to ensuring that development activities benefit women as well as men is evidenced in their Women in Development policy, which indicates there is mounting evidence that a focus on gender equity and gender-sensitive planning makes sense from an economic efficiency perspective. International financial institutions are among the organizations which have recognized investing in women is central to sustainable development. Investing in women leads to lasting economic growth, improved family welfare and a reduction in poverty — a more equitable distribution of the socio-economic benefits of development. As one service provider working in rural Nova Scotia indicated during our consultations:

> *Women need to be embedded at the heart of policy.*

According to a recent report from the Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women (Lord and Martell 2004: 44):

> A community-based, women-centred approach to CED integrates economic development of employment with other social objectives of importance to low-income women, such as poverty reduction, social inclusion, rebuilding marginalized communities, workplace accommodation for persons with disabilities, and flexible schedules for workers with family responsibilities.

Funding Commitments for Women-Centred CED

Since rural women have been left behind in the old economy, it is easy to deduce that they will fall even further behind as they face the challenges of the new economy. There is no short-term fix or easy solution. Over the last decade, we have seen governments cull back their commitments to those most in need. We have seen core-funded programs disappear and replaced by short-term projects, which must fit into government's narrow and ever-changing priorities. If women-centred CED is going to become a solution for rural women's entrance into the new economy, governments must commit to support it over the long term.

Funding support for core operations of women-centred CED organizations is crucial to build a base from which to respond to social and economic challenges and to engage women in a meaningful process of development. Multi-year project funding must replace short-term, short-sighted funding mechanisms. Women living in poverty require longer-term bridging programs and comprehensive training and development programs to gain the confidence, skills and knowledge to move from poverty to sustainable employment.

> Many efforts are currently being made at the community level by women's organizations dedicated to improving women's economic security to help them to achieve financial independence. An infrastructure of community-based women's organizations with the know-how and expertise to deliver programs currently exists, but its funding base is somewhat fragile, and more sustainable

> funding mechanisms are required if community-based transition-to-employment capacity is to be built and developed at the community level (Lord and Martell 2004: 46).

Financing is also needed to establish alternative loan funds and community lending programs for women who choose micro and small business development but who have no collateral or credit history. As well, investment capital is required to establish community enterprises and co-operatives designed to create training and employment opportunities for rural women and services for rural communities. "The lack of core funding is a major impediment for women's CED and cannot be overstated" (Livingstone and Chagnon 2004: 101).

Building Capacity for Women-Centred CED

Women-centred CED offers an inclusive, holistic approach to economic development which values women's contributions in the home and community, in business and in the new economy workplace. Organizations need to be provided with the financial and technical support to build their capacity for this work.

> Building community capacity is an holistic approach to solving problems and to improving the quality of life. It is precisely this complexity that makes the concept of building community capacity so rich and compelling (Torjman 1998: 3).

Organizations and communities that have built capacity understand that it requires a commitment to alleviate poverty, eliminate discrimination, empower others and, eventually, to create structures that invest in long-term social and economic development. As one service provider we consulted stated:

> *It was obvious when the organization reached operational capacity. We were running profitable businesses, creating real jobs, paying fair wages and benefits so that people could see a future without welfare, investing in local entrepreneurs, running literacy and training programs, employing skilled and innovative professionals and working with government and business as real partners.*

Opportunities need to be created so organizations can build on their current operational, financial and human capacity in an honest, progressive and supportive manner. Women need opportunities to learn the technical skills necessary for the development of social and economic enterprises. They need tools and resources to support the delivery of effective programs, and they need networking opportunities to learn from and share their experiences with others. Finally, they need a commitment to policy development that values and celebrates the contributions women make to communities. "Organizations engaged in women-centred CED require training, skills development and networking in order to increase their capacity to deliver services and to support women in the areas of business, organizational and personal development" (Livingstone and Chagnon 2004: 105).

A vast amount of knowledge and expertise is required to run a successful non-profit organization, implement a range of skills development and training programs, establish and manage an alternative loan fund, establish and operate successful community enterprises, build awareness and support for this work and establish sustainable partnerships with public, private and community stakeholders. This is the work that is needed to create new economy employment for women living in rural communities. If governments supported the development and capacity of women-centred CED, rural women would have an alternative economic development sector designed specifically to address their complex needs and support their economic security.

Addressing Infrastructure Challenges

Several times through this report, we commented on infrastructures needed to reduce barriers to rural women's participation in the new economy. Women are the primary caregivers of children. In Nova Scotia the child poverty rate is 19.2 percent — the third highest in Canada (Raven and Frank 2003). It is evident that policies are needed that support quality, accessible, affordable child care for rural children. Child care is a critical structural element needed to facilitate women's access to the new economy.

Another needed structural support is transportation. In Nova Scotia, most rural communities lack either public or private transportation systems. Without viable transportation, women cannot access economic opportunities.

Rural women who live in poverty are also challenged by the rules and regulations embedded in income assistance programs. To support women's participation in CED, disincentives and obstacles must be removed. One service provider questioned how women on social assistance could enter the new economy when many are without a basic telephone service, which is not considered essential under our income support programs.

Information and communications technology is a reality of the new economy. Access to this infrastructure is a prerequisite for entrance. Women must be assured of connectivity and the supports associated with its access. One service provider pointed out how difficult it would be for women on social assistance to even enter the new economy when the free, used computers they were given on one project were identified as assets.

Building Research and Development Capacity

During our consultations with policy makers, it was evident that to influence public policy and enhance programming support for women, a compelling body of research about the impact and experiences of women-centred CED is needed. Through organizations, such as the WEE Society, WomenFutures, WRED, the Canadian Women's Foundation and the Women's Community Economic Development Council, considerable effort has been made to provide a critical analysis of this women-centred development process. However, further funding support is needed to measure the impacts and examine the experiences, innovative strategies and techniques that embody this inclusive development approach.

Women-centred CED needs to be recognized as a viable solution to address the issues that so many rural women face. A national network of women who are instrumental to the development of women-centred CED is also needed to have a national voice for women in policy development. The Women's Community Economic Development Council is a newly formed organization that is paying attention to research and policy development supporting women-centred CED.

Applying a Gender-Based Analysis

The federal government's March 2004 budget announced increased support for community-based development and the social economy. It is essential that women-centred CED organizations are at all national and provincial decision-making tables to ensure that gender-based approaches are used to design the framework and its implementation and evaluation strategies. This is a prime opportunity for the Government of Canada to show leadership by making a commitment to women across this country who are working to build their communities that nothing less than an integrated gender-based analysis in all aspects of this program will be acceptable.

Key Summary Points

- Understanding the impact of economic policy on gender is fundamental. Throughout our research and consultations, we learned that for equality to be achieved, women must be included as equal partners in the planning, implementation and monitoring processes of economic policy.

- In this chapter we explored the kinds of economic development programs that can arise from an inclusive economic policy.

- We pointed to the importance of women's micro and small business enterprises and the need for economic policies that support and value the significant contributions these women make to the economy.

- We explored women-centred CED as an inclusive development process grounded in the understanding that programs must recognize the importance families play in women's lives, the contributions women make through their unpaid work at home and in their communities, the systemic gender barriers women face daily and that opportunities are created with a long-term lens and an empowering focus.

- We acknowledged the federal government's March 2004 budget announcement of increased support for CED and the social economy and stressed how vital it is to have women at federal and provincial decision-making tables to work toward gender equity.

8. POLICY MAKING AND GENDER EQUITY MECHANISMS

Over the last 20 years, the federal government has established a number of mechanisms to bring a gender analysis to the policy-making process. In 1995, Canada announced its Plan for Gender Equity, which had at its core the concept of gender mainstreaming.[1] Since that time, Status of Women Canada has worked with various departments to develop and implement gender-based analysis (GBA)[2] as the tool for ensuring gender equity analysis in federal policy making.

Since 1995, there have been some changes in federal policy, which have been beneficial for women, in terms of maternity and paternity leave, for example. But the results of this research project demonstrate that changes to several key federal policies have been detrimental to many women in rural Nova Scotia, particularly those most marginalized from possibilities of employment in the new economy. In this report, we have described the loss of designated status for women in government-funded programs. We have described the restructuring of federal social security and changes in EI, which have negatively impacted many women in terms of both income support and training, imperiling the economic security of many women and directly affecting child poverty rates in Nova Scotia. We have also described funding policies that have led to a serious curtailment in the ongoing activities of community organizations, especially those that had previously provided support for women's training and employability. Finally, we have described economic policies that have failed to articulate and monitor gender outcomes.

How is it possible that these detrimental trends have been enacted during a decade within which there has also been the implementation of the Plan for Gender Equity? Our understanding of gender equity in policy making is derived from our examination of literature pertaining to gender equity mechanisms and from consultations with senior managers and directors, both federal and provincial, involved in policy making in Nova Scotia.

In this final chapter, we examine what has been called women's equality machinery, including the strategy that has guided the federal government — gender mainstreaming and the key tool for this process — GBA. Gender-based analysis is intended to document men and women's experiences to show the differential impacts of policy. At the provincial level, there is no similar gender equity policy to guide policy making, programs and funding, although the NSACSW, established in 1977, brings gender issues to the table in strategic areas of provincial policy making.

Before analyzing the data from our consultations and policy analysis, we turn to a brief discussion of the concept of mainstreaming gender.

Competing Understandings of Mainstreaming Gender

Teresa Rees (1998), in her analysis of equal opportunity training policies in the EU, said that a feminist conceptualization of mainstreaming aims to transform existing structures by

integrating equality objectives throughout the policy process, recognizing that many of the structures, policies, even the concepts used, are androcentric, constructed on norms that fit male patterns of work in both public and private spheres.[3] A transformative approach to mainstreaming aims for structural transformation as well as attention to multiple and intersecting forms of difference.

Rees argued that many mainstreaming initiatives are not transformative. "The concept of mainstreaming is expressed as one of integrating equality objectives into all policies. However, this may still leave the priorities, assumptions and values of the dominant culture intact" (Rees 1998: 68). Rees pointed to "the danger that mainstreaming will be used as a reason to discontinue positive action measures" (p. 167). In light of our research, we would argue that Canadian policy making has succumbed to this danger.

For there to be effective gender equality mechanisms, Rees argued, clear legislated procedures and practices for equal treatment are needed as a starting point. Then, government policies need to continue to commit to positive action strategies, such as targeted women's programming policies for training, supported by ongoing public funding.[4] The argument for this is that as long as we have a society divided along multiple lines of inequality, and as long as the "gender contract" remains intact in the private sphere, women are going to be at a disadvantage, and even more so when disadvantaged by financial and racial inequalities. Thus, the move to mainstreaming needs to be seen as a journey, where the targeted programs for women remain intact alongside the mainstreaming process. To abandon the women-only projects in the move to a gender mainstreaming approach leads to an easy slippage back into a general "equal treatment" conceptualization. Rees argued that this is what has happened in the EU. Even though there is talk of mainstreaming, "the approach to EO [equal opportunities] in the ESF [European Social Fund] is laissez-faire, with a model of equal treatment supplemented by some positive action. There is inadequate gender monitoring" (Rees 1998: 168). This description could equally apply to Canada and Nova Scotia.

Gender Awareness in Government Policy and Program Development

Information gathered through our consultations reveals the minimal extent to which gender analysis is considered at the policy-making table. In our senior-level consultations at federal and provincial levels in a range of departments, we learned that discussions of gender did not arise in any systematic or regular way, although officials in HRDC and the Department of Community Services indicated there was often talk about "women's issues." It is possible that in Ottawa, a formal gender analysis is brought into the policy-making process at various stages of formulation, but we learned that at local levels where policies are interpreted and programs and strategies formulated for regional implementation, formal gender analysis is not used.

One issue with GBA is its marginalization in the policy-making process. It seems that in many instances GBA is seen as a checklist that is implemented superficially. In all our consultations with government officials, it was clear that gender analysis was not a priority. Since the 1995 announcement of the Federal Plan for Gender Equity, women have no longer been a designated

group within policy for specific programming and funding initiatives at the federal level, and efforts to mainstream gender through GBA seem to have been slow and, in some situations, ineffective.[5]

In our consultations, we asked about the use of GBA tools. In Nova Scotia, it is safe to say that GBA is underused, undervalued and marginalized whether in the regional federal offices or at the provincial levels. In several of our consultations, we heard comments like:

> *GBA? No, I don't see any evidence of it here. It is like every other initiative like that. It's a bunch of boxes to be ticked...sometimes. But we have never done gender-based analysis in our programs. It's never been done, and our region would be an obvious region to do that. I remember the documents coming out, and there are people who are concerned with that in Ottawa. I don't even know what section they're in or what [they do], but they don't relate to us.*

In only one instance did those interviewed indicate they were likely to begin to use a gender lens in their work, and that was within HRDC, which in 2003 launched a department-wide policy that provided a framework for ongoing efforts to integrate gender analysis in its work. This federal department has a lengthy history of attention to women's issues through its Women's Bureau, and more recently through its Gender Analysis and Policy Directorate. In December 2003, HRDC was reorganized into two departments (Social Development Canada and Human Resources and Skills Development Canada). Because of this split, the Gender Analysis and Policy Directorate no longer formally exists. Research needs to track whether the two new departments will be able to maintain commitments to gender equity, to implement the policy on gender analysis and to continue to support the Network of Gender Advisors.

The absence of GBA at the provincial level means there is no system-wide mandated intention to develop gender-sensitive policies, strategies or action plans. One person we consulted at the provincial level said:

> *Gender lens and rural lens — that language is more federal-speak that the provinces sometimes adopt.*

We were interested in how senior officials talked about gender when discussing how consideration of gender entered into the policy-making process. We wondered whether they would use the language of GBA, or whether they would take a gender neutral approach. We heard a range of responses that led us to the conclusion that commitment to and training in GBA was not widespread, and not well understood. When we asked about how gender was attended to, there seemed to be five general responses.

> *It depends who is at the table.*

> *We don't do women anymore.*

Project funding is open to anyone.

Gender means women's issues.

Gender means numbers.

It Depends Who Is at the Table

Some people we consulted indicated that gender was raised when particular individuals "were at the table." These individuals might be people within the government attentive to gender issues, or women from community groups or from the NSACSW. We learned that one other instance when gender might be raised was when leadership within the department or office had a commitment to gender. It is clear that if gender is not embedded in core principles and built into the accountability and monitoring processes, then raising the issue of gender is left up to those who are directly involved.

We Don't Do Women Anymore

Many of those we consulted in federal and provincial departments and regional offices reminded us that "we don't do women anymore," because women have been mainstreamed. Officials would then go on to talk about how programs were for both men and women.[6] In contrast to the initial transformative conceptualization of mainstreaming, gender mainstreaming in Canada seems to mean that gender has disappeared from the public agenda. We are left with an equal treatment model, which as Rees (1998: 29) said, simply "maintain(s) the inequalities that exist in society."

It's Open to Anyone — Men or Women

This epitomizes the core concept of an equal opportunities model. We showed in Chapter 5 that in economic policies in particular, attention to gender is not visible in policy action plans and reports, despite inclusive language in the policy and strategy documents. Our consultations with regional staff of federal departments as well as with senior provincial civil servants confirmed that, in general, very few economic development programs targeted for women in Nova Scotia exist. In recent years in education and training, there have been a few women-only programs. Instead, the assumption is, among those we consulted, that the various programs are equally available to men and women. The assumption seems to be that in economic development, what is needed is the "best project," the project that will provide the most returns. Economic development funding policies and programs aim to support the business that shows the "most promise." This is an approach that assumes "equal treatment" of men and women.

Gender Means Women's Issues

In some instances, we heard gender is taken up as women's issues (typically, domestic violence and issues around responsibilities for child and elder care). An approach that considers women only in terms of typical women's issues is an approach that fails to recognize that gender relations are embedded in all social processes, and therefore, in most policy and program deliberations and actions.

Gender Means Numbers

Finally, gender seemed to be taken up as an issue of numbers — quotas in programs, or numbers of women on boards or advisory committees. When asked how gender was taken into account in their policy-making process, many responded that when they did community consultations, they tried to have women represented, as they did also on boards or advisory groups.

In none of these approaches to gender is there an understanding of gender as a set of social relations which shape how power and privilege are distributed in society. At its best, GBA could bring a deep awareness to policy making at every level, from formulation, to implementation to monitoring and accountability. In our consultations, however, no one spoke of gender analysis practices within their units that helped them understand the differential impacts policies might have on women.

So it is fair to say that a commitment to gender equity initiatives is not embedded in the core principles within which policy makers operate. How can this be, when the federal government has a commitment to gender equality?

Problems with Gender-Based Analysis in Canada

The SWC report (2001) illustrates the complexity of implementing GBA in various departments at the federal level. The report describes the process of mainstreaming gender through a GBA, saying there are three key dimensions: the political dimensions (Are the commitments "authoritatively stated and promoted?"), the institutional dimensions ("Are the appropriate structures in place?") and the technical level. The report expressed some satisfaction with progress along the first two dimensions but indicated there is a "need for further development at the technical level in that attention must be paid to adapting concepts and methodologies for the range of policy sectors that are required to do effective gender-based analysis"(SWC 2001: 1). However, our research raises questions about all three dimensions.

Each department at the federal level, with assistance from SWC, has to develop its own tools and indicators, and it would appear GBA is unevenly taken up in the various federal departments (SWC 2001). The Department of Justice and Health Canada are two departments that have done considerable work to develop analytical tools and indicators within their jurisdictions, as has HRSDC. Many other departments are still developing analytical tools and mechanisms for implementation. They are hampered by a lack of data, knowledge and the capacity to undertake the analysis. There seems, in particular, to be little evidence of movement in economic policy, perhaps because of assumptions of gender neutrality in traditional economic theory.[7] There are parallel discourses within the field of public administration that similarly claim policy making is gender neutral.[8] These sorts of assumptions about neutrality stand in the way of genuine incorporation of gender analysis in the core operational principles of a department.

At the provincial level, mechanisms are even less developed. This suggests, and our research has shown, that when federal–provincial partnership agreements are entered into, there is likely to be very uneven awareness of gender equity issues, and gender analysis and indicators are not routinely built into the policies and action frameworks that ensue from these agreements. We heard, for example, with the RDAs, there are no provincial mechanisms to require gender analysis or accountability for gender-inclusive outcomes. The provincial government needs to act to enhance the capacity and mandate of its gender-equality machinery.

What Is Required in the Gender Equity Machinery in Canada and Nova Scotia?

Women-Specific Funding Initiatives Need to Be Supported

When GBA was introduced as a federal policy in 1995, it was accompanied by the notion of mainstreaming gender. As part of this, programs for women were abandoned in many government departments, with the termination of many women-specific funding initiatives. To assist government departments to mainstream gender (i.e., to include gender analysis through all levels and processes), the plan was to implement GBA across all departments. However, as we have seen, the process of implementing GBA has been very slow. The effect has been that many departments at the centre of policies affecting rural women's access to jobs in the new economy have failed to address adequately the multiple and intersecting policy-related needs of rural women.

Given the slowness of implementing a mainstreaming approach across all departments and at all levels within provincial and federal systems, it is our view that the federal government abandoned much too soon its women-specific funding initiatives that had been embedded in policy. As we described above, in the EU, a similar critique has been made (see Rees 1998). Analysts there argue that until we live in a society without major gender inequities, there must be targeted programs for women *as well as* a systematic implementation of gender analysis at every level of the policy-making process (from research through formulation to implementation and monitoring and accountability).

Therefore, a major recommendation of this study is to re-establish women as a designated group in federal policy. From a policy perspective, it is important to continue women-specific programming initiatives and provide stable funding for women. "Naming women as a priority and reflecting this in the allocation of specific funds [is important] because it encourages the development of local labour market strategies that address gender and thereby make the circumstances and needs of women more visible" (Rees 1998: 156). This dual approach (policy-embedded designated group status women-specific programming coupled with mainstreaming through GBA) is necessary for as long as society is one where gender inequities exist (as measured through rates of poverty, employment patterns, wages, pensions and, within the household, gender divisions of labour).

Support and Sustain Organizations that Can Form a Women's Policy-Making Community

For sound policy development, it is essential that those most affected by policy have a role in policy development. Input from community and other interest groups enters the policy development mix via the electorate and directly through lobbying efforts directed at political

parties or upper-level government officials. Government can also engage in consultation with the public and interest groups at various stages in the process. Policy development depends so much on the voices at the table, but given the complexities of the policy-making process, it is difficult to have the right people at the right tables at the right times, with the ability to influence policy to best reflect the needs of, say, women or rural communities. Within this process, there arises a concern about the effectiveness with which the concerns of particular groups can be heard. It is not clear, moreover, how much attention policy makers give to gender analysis prepared by community advocacy groups. Several service providers we consulted doubted whether their voices were heard when they were invited to round tables or consultations on draft policies and discussion papers. Consultations often occur after the central themes of the policy have been set, and many service providers told us they felt policies were seldom changed to reflect what they had said.

One process that has hindered the ability of community groups to have an effective voice in policy making in Canada relates to the changing nature of federal and provincial relationships. Over the past decade, the federal–provincial policy-making context regarding social policy, training and economic development has been characterized by a profound realignment, with blurred boundaries, changing jurisdictional contexts, shifting responsibilities from the federal level to the provinces and multi-level governance. These processes make it difficult for community groups and advocacy groups to know where to direct energy to influence policy. Regarding the effect of this on women, Rankin and Vickers (2001: 16) said that in practice, there is no clear division of authority in the areas of policy making that most affect women. The "most frequent obstacle faced by women's equality machinery in many countries is the frequent restructuring of governments...these frequent changes disrupt the continuity of national machineries" (p. 15).

Another central element in securing a voice for women in civil society is linked to the erosion of funding for community groups. Women's centres and community learning programs have all seen core funding disappear. Staff cutbacks and the ongoing imperative to develop proposals for funding leave little room for advocacy. There needs to be reinstatement of core and multi-year funding so organizations have the time to marshal their experiences, wisdom and analysis and enter it into the policy-making process. Further, there needs to be a re-examination of the ways consultations with rural communities and women's groups are organized.

Accountability and Monitoring of Gender Equity Strategies and Outcomes

A central flaw in the GBA approach is that it calls for analysis of policies, but does not seem to include expectations for actual decision making based on gender analysis, nor does it include expectations for outcomes that reflect strategies supportive of women's economic and social security. In a consultation with a senior provincial policy maker, we explored the difference between GBA and gender-based decision making. We were told:

> *Analysis is not outcome...you can do a lot of analysis and have no effect on anything.* [What is needed is a process of gender analysis that actually leads to

> gender awareness in the decision-making process, with outcomes that actually] *advance fairness, equality and dignity for all women.*

Research needs to be done within the federal and provincial governments to determine the extent to which gender outcomes are built into action plans and strategies. Throughout this report, we have pointed to many instances where such accountability monitoring might be done.

The policy-making process has a research component, which must be based on an understanding of the complex social relations within which men and women's lives are differentially organized in Canadian society. Statistics Canada's publication *Women in Canada: A Gender-Based Statistical Report* (2000) provided basic demographic data on men and women, and the Knowledge Directorate of HRSDC provides data pertinent to its programs. We found that gender-disaggregated data were not at the forefront of thinking either in policy implementation or monitoring. The absence of effective gender analysis and gender-based decision making in the policy process in many departments (regional or provincial) may, in part, be explained by the lack of knowledge of the gender analysis process. Alternatively, it may be that there is insufficient availability and use of well-considered gender-disaggregated statistics in many departments and offices.

The *Framework for the Integration of Women in APEC* (APEC 2003) considered sex-disaggregated data to be

> an essential input into gender analysis and the understanding of the different economic contributions, circumstances and realities of women and men... collected on the basis of concepts and methods that take into account women's and men's roles, realities, conditions and situations in all spheres and aspects of society, such as literacy education levels, business ownership, employment, wage differences, dependants, home and land ownership, loans and credit, debts.

This aspect of the collection of statistics is central: What lens is used to decide what statistics are worth collecting? Do the kinds of statistics collected and used by Industry Canada, for example, enable economic policy makers to examine fully the social infrastructure issues that impede the likelihood of rural women accessing and benefiting from economic programs and initiatives developed by Industry Canada, or in Nova Scotia, by the Office of Economic Development? We concur with Status of Women Canada (2001: 1) in its concern that in implementing GBA across all departments, "attention must be paid to adapting concepts and methodologies for the range of policy sectors."

The SWC (2001) report argued that central to developing sector-specific tools and mechanisms is the need for good gender-based research or "analytic inputs." Policy makers need accessible and timely research, require good baseline data and ongoing collection of gender-disaggregated statistics. The need for good gender-disaggregated statistics has arisen repeatedly in the literature we reviewed on federal and provincial policies. Many authors we

consulted have commented further that statistics need to be disaggregated not only by gender, but also, within gender (on rural women, African Nova Scotian women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women). Without statistics, conditions faced by women cannot be documented nor can progress be tracked. Without data, accountability is difficult to mandate and enforce. Without data, it is difficult to undertake effective gender-sensitive decision making in policy-making processes. Accountability and monitoring for gender outcomes need to be visible in annual progress reports.

If neither the gender nor rural lens is well integrated into federal policy making, and if at provincial and local levels the use of each lens is not formally required, then there is likely to be little awareness or understanding of women living in rural areas regarding the impact of, and gaps in, policies, strategies and action plans.

Key Summary Points

- In many government units, there exists a shallow understanding of gender analysis.
- Gender mainstreaming has not succeeded as a strategy to support women's equality in Canada, and has led to the discontinuation of positive action programs for women.
- Effective gender mainstreaming must be accompanied by the re-establishment and expansion of women-specific funding initiatives by the federal and provincial governments.
- Gender-based analysis in the policy process needs to be reframed so decisions are made on the basis of gender analysis, and gender outcomes are built into accountability and monitoring mechanisms.
- The women's policy-making community needs to be strengthened by providing multi-year stable funding to women's equity seeking groups and by developing more effective consultation mechanisms.

9. CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Many global economic strategies, taken to be the foundation of the new economy, have produced structural adjustments detrimental to women, particularly those women disadvantaged by poverty, disability, race, ethnicity or geography. Thus, care must be taken to develop policies that do not further marginalize these groups, but are inclusive of their needs and provide appropriate opportunities for their involvement. Through this study, we have determined that rural women in Nova Scotia face a range of challenges when attempting to access opportunities in the new economy. We have also learned that many of the policies that promote and develop the new economy do little to dismantle the challenges many rural women face. In fact, the majority of these policies were developed through exclusionary processes that considered neither their impact on women nor their impact on rural communities.

We examined a significant number of public policies and resultant programs to identify the key contributors to women's economic status. We also explored the kinds of policies necessary to facilitate rural women's full participation in the new economy. Through this process, we determined that the greatest challenges to women's full participation are found in economic policies that do not pay attention to rural women, social policies that are inadequate and exclusionary, and the lack of widespread integration of social, economic and employment policies. Inclusion will only be a reality if these policies are constructed within a system-wide framework of gender awareness and accountability. Overall system-wide policies and strategies must be implemented to identify places in the inter- and intra-governmental systems where the needs of particular groups of women are not met.

Women are invisible in economic policies in Nova Scotia and Canada. In fact, policy makers discount the very notion that gender has anything to do with economic policy. This infers that economic policy is unrelated to issues that fall within a social policy framework, such as child care and income assistance levels. We contend that the evidence demonstrates quite the opposite. The preference for gender-neutral policies has actually neglected women and worked against women's economic progress.

Based on our analysis of the public policies that promote and develop the new economy, we believe a range of policy reforms must be considered for rural women to participate fully.

1. Develop public policies, grounded in the principles of equality, that fully integrate gender-based analysis, planning and decision-making processes.
Public policies, grounded in the principles of equality, would ensure that women become equal partners and participants in planning, implementing, monitoring and evaluating policy and program development. Policies grounded in the principles of equality would ensure parallel provision of mainstream and targeted programs. Therefore, we recommend the following policy and program changes.

- Government policies need to reinstate women-specific funding programs to ensure support for training, skills development, and social and economic development initiatives.

Effective gender mainstreaming must be accompanied by specific funding programs for women by both federal and provincial governments.

- The Government of Canada needs to ensure that gender analysis is embedded in the policy-making process at the formative stage, at both the planning and decision-making stages, at the interpretation stage and, finally, when programs and strategies are implemented at either the national or regional level. Research and analysis must be ongoing throughout this process to discern, describe and resolve differing gender impacts.

- The Government of Nova Scotia needs to develop a gender equality policy that legislates that gender decision making is embedded in the policy-making process.

- The governments of Canada and Nova Scotia must mandate the collection and use of gender-disaggregated research data throughout the policy-making process. The absence of gender analysis in the policy process can be explained, in part, by the lack of gender-disaggregated statistics. Without statistics, conditions faced by women cannot be documented nor can progress be tracked. Without data, accountability is difficult to mandate and enforce, and it is difficult to undertake effective gender analysis in policy-making processes.

- The Government of Nova Scotia should conduct studies to better profile rural women, making sure to include data on African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women.

- Governments should ensure that enforceable gender equity measures (accountability, data collection, monitoring and evaluation methods) are built into their policies and resultant strategies, frameworks and funded programs.

- Governments must implement multi-year stable funding to support women's policy-making communities, to ensure more effective policy consultation mechanisms.

2. Develop economic policies that support rural women's full participation in the new economy.

Economic policies for the new economy need to focus equitably on rural areas. Further, they need to be constructed within a system-wide framework of gender awareness and accountability to ensure that rural women are valued and included. Investing in women's entrepreneurship and women's community economic development means paying attention to issues, such as access to credit, non-standard work arrangements, child-care systems, access to ICT, employment benefits and social safety net programs. To invest in these is tantamount to investing in women's access to new economy opportunities.

- The governments of Canada and Nova Scotia should ensure a more equitable distribution of funds so policies and programs that stress innovation, research and development, technology transfer and growth and development equally benefit both rural and urban Canada.

- The governments of Canada and Nova Scotia should establish gender equity policies for all publicly funded economic development agencies. These policies must ensure that accountability, gender-disaggregated data collection, monitoring and evaluation methods are built into their funding programs, and enforcement measures are in place to determine the impacts of programs on diverse rural women.

- The Government of Canada should require the Atlantic Canada Opportunities Agency to advocate for the principles of gender equality to ensure parallel provision of mainstream and targeted programs for women, in line with the Agency's legislated mandate to advocate for Atlantic Canada's interests, priorities and concerns in federal government policy making.

- The Government of Canada should fund research to increase the foundation of knowledge and understanding of women entrepreneurs and identify the systemic barriers they face.

- The Government of Canada should analyze the policy implications of the rising number of self-employed women in Canada and their economic contributions and status. Government must recognize the inequities inherent in current systems and seek to develop policies that would enable equity.

- The Government of Canada should ensure that economic programs address the specific issues women entrepreneurs face, such as access to micro-credit, employment benefits and social safety net programs, mentoring and networking opportunities, business skills training, information and government programs, and support for service-sector businesses.

- The governments of Canada and Nova Scotia should fully support women-centred community economic development as a viable strategy for rural women to access employment in the new economy by including women-centred community economic development in policies and programs.

- The governments of Canada and Nova Scotia should provide comprehensive funding mechanisms that support women-centred community economic development organizations as they build the operational, financial, technical and research capacity to create long-term training and employment opportunities for rural women to participate fully in the new economy.

- The Government of Canada must ensure that increased support for community-based economic development and the social economy announced in the March 2004 budget is developed through a gender lens, and the resulting programs are constructed within a gender-based framework.

3. Develop social policies that build a foundation for inclusion, innovation and equality. Social policy that supports women's access to the new economy must address such issues as quality early childhood education and care, income assistance inequities, quality job creation, employment benefits and lifelong learning.

- The Government of Canada must fully implement and fund a universal, high-quality, flexible early childhood education and care system, without which rural women will continue to be excluded from access to education and work in the new economy.

- The Government of Canada should reform eligibility rules under Employment Insurance to include self-employed women and more women in non-standard and part-time work.

- The Government of Canada should reform eligibility criteria under Employment Insurance to include those who are unemployed and outside the system. There is a lack of employment services in rural Nova Scotia that serve women other than those eligible for Employment Insurance.

- Governments should systematically gather gender-disaggregated statistics to permit analysis of the extent to which rural women benefit from current programs, and this information should include breakdowns on African Nova Scotia women, women with disabilities, Aboriginal women, Acadian women, immigrant women and other visible minority women.

- The Government of Nova Scotia should reform its social assistance policy to permit more than the current maximum of two-years, full-time post-secondary education for women on social assistance.

- The Government of Nova Scotia should reform its social assistance policy to ensure the implementation of long-term educational and employment strategies for women who need extensive training and transitional labour market programming.

- Governments should restore stable, long-term core funding to rural community learning and women's equality-seeking organizations to ensure the existence of a sustainable infrastructure on which to build community-based programming and policy development.

- Governments should restore multi-year project funding for community-based training and skills development programs in rural communities.

- Governments should provide direct, multi-year funding for local women's organizations to establish bridging programs that provide a wide range of support services, including skills training, upgrading, counselling, life-skills training, job search techniques, pre-employment programs and basic computer and economic literacy.

- Governments should establish sustainable, long-term funding to support technology access and training programs for women in rural communities. In particular, targeted

policies that support women's access to ICTs need to be established. These must include a focus on social facilitation, computer literacy, flexible programming that incorporates women's day-to-day experiences, and low-cost or free access to address the effects of the growing digital divide.

- The Government of Nova Scotia should support initiatives that expand the Nova Scotia Community College's capacity to address gender inequities: establish a gender equity officer positions, and develop a gender equity policy and initiatives that have been identified as helpful to rural women entering trades and technology programs (the provision of part-time programs, campus child care, pre-course math and science upgrading and a computer loan bank).

- Governments should work with the Canadian Federation of Independent Business and local chambers of commerce in rural areas, drawing both on the local community college and local women's groups to develop awareness among employers of the value of employing women and of training female employees to facilitate their advancement in new economy jobs.

- Governments should ensure that better and more timely labour market information is available to rural areas through a variety of community-based and government agencies. Enhanced labour market transition services should be established to ensure proper guidance regarding new economy employment opportunities.

- Governments should take advantage of the opportunities presented in partnership agreements to advance a gender equity agenda by requiring partners to build gender equity strategies and outcome measures into agreements, such as those on post-secondary and workplace training.

4. Develop economic and social policies that are inclusive of rural Canada and respectful of the requirements of rural communities.

Economic and social policies must address the particular needs of rural Canada including, but not limited to, the need to enhance rural infrastructure. Current economic policies directly and indirectly place relatively greater emphasis on urban regions. This exacerbates urban–rural disparities and reinforces processes that lead to further underdevelopment in areas of rural Canada.

- Governments should ensure that a rural lens is used by all government departments when developing economic and social policies.

- Governments should establish accountability measures and monitoring processes to ensure rural areas are adequately considered in both funding allocations and program implementation in new economy initiatives. This includes the need to collect data regarding new economy outcomes in rural areas.

- Governments need to ensure the upkeep and development of rural infrastructure (particularly transportation), to support access to new economy opportunities.
- The Government of Canada needs to realize a comprehensive telecommunications infrastructure for rural Canada.
- Governments must act to ensure rural citizens and businesses have access to ICTs through adequate and appropriate carriage facilities, devices, training, computer technologies and diverse content software.

APPENDIX A. RESEARCH METHODOLOGY

Our research design employed multiple methods (literature review, documentary analysis, interviews and statistical analysis) through four phases. Interview schedules were prepared and analyzed by the research team. Accepted ethical procedures regarding anonymity, confidentiality and informed consent were observed.

Phase One: Literature Review and Analysis of Secondary Data

The research began with a review of relevant policies, research studies and publications, including regional, national and international research pertaining to economic, social, educational and labour market development policy. We identified key policies and policy gaps that contribute to challenges for rural women in the new economy. An analysis of applicable secondary statistical data was conducted to prepare a statistical profile of rural women in Nova Scotia.

Phase Two: Policy Analysis and Interviews with Service Providers and Advocacy Groups

In Phase Two, we continued analysis of key policies, documenting how implementation and accountability processes affect the participation of rural women in the new economy. We conducted interviews with front-line service providers, including geographically and culturally diverse advocacy groups (see below for list of agencies and organizations). Interviews with people who work directly with rural women, and who are often the interface between policy implementation and the actual conditions of women's lives, provided crucial insights into how policies impact on women's participation in the new economy and offered information on the kind of policy changes needed to facilitate women's participation.

Phase Three: Interviews with Policy Makers

Phase Three focussed on verification and policy recommendations. Individual interviews were conducted with civil servants involved in policy development and implementation processes from a range of relevant departments in both federal and provincial jurisdictions (see below for list of departments and agencies). In the interviews, we verified our interpretations of policies, gained further understanding about how their work is shaped by priorities established nationally, regionally and provincially, and discussed the challenges they experience in shaping policy to respond to the documented needs of rural women. We also explored directions policy makers are taking and considering in the relevant policy areas, and exchanged ideas about more inclusive policies and policy development processes.

Phase Four: Development of Recommendations for Policy Initiatives

In Phase Four, we developed policy recommendations and prepared a report summarizing results documented in previous phases. The report makes recommendations for changes in policies and their implementation and delivery related to economic policies, women-centred

CED, ICT, technology and small business development, education and skills development, social policies and programs.

Organizations, Agencies and Departments Consulted in the Interview/Consultation Process

Representatives from the following organizations and agencies participated in the consultations:

- Antigonish Women's Resource Centre
- Atlantic Centre of Excellence for Women's Health-Diversity Program
- Colchester Regional Development Agency
- Halifax Regional C@P Association
- L'Association des Acadiennes de la Nouvelle-Ecosse
- Lakeside Employment Resource Centre
- LEA Place Women's Centre
- Metropolitan Immigrant Settlement Association
- Nova Scotia Disabled Persons Commission
- Sheet Harbour Job Search Centre
- Women's Economic Equality (WEE) Society

Representatives from the following departments participated in the consultations:

- Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women
- Nova Scotia Department of Community Services
- Nova Scotia Department of Education
- Nova Scotia Office of Economic Development
- Atlantic Canada Opportunities Agency
- Canadian Rural Partnership
- Human Resources Development Canada
- Health Canada
- Industry Canada

APPENDIX B. CHARACTERISTICS OF RURAL AREAS

Unemployment

Unemployment rates are higher in most non-metro areas of Canada versus metro areas, except on the Prairies (Bollman 2001: 15). Rural unemployment rates are much higher in Atlantic Canada compared with elsewhere in Canada (Letourneau and McDermott 2001: 7). Census data show that in Nova Scotia in 1996, unemployment rates ranged from a low of 8.6 percent in the Halifax Regional Municipality to a high of 21.9 percent in the Cape Breton Regional Municipality with a combined rate of 19.3 percent in the three most-rural counties. It is important to note that unemployment rate data are often understated as they exclude people not looking for work.

Labour Force Participation

Labour force participation has grown fastest in Atlantic Canada compared to other areas of Canada since the mid-1990s, although it still lags behind the national average. In Nova Scotia, labour force participation is highest in the Halifax region — 69 percent in August 2003 (Atlantic Provinces 2003).

Income

Within each province, incomes in rural regions are lower than incomes in urban regions. A greater proportion of rural residents are concentrated in the bottom income classes and more rural residents are persistently poor, partly because of the higher percentage of seasonal or temporary (short-term) employment and low hourly wages (Vera-Toscano et al. 2001: 4). Rural–urban income disparity is highest in Nova Scotia and Manitoba. Between 1980-1995, the Maritime provinces had a higher per capita rural income growth than any other provinces in Canada, but income disparity remains high mostly due to an increased incidence of low incomes in urban areas (Singh 2002: 1–7).

Rural areas have the lowest proportion of families with low incomes, based on LICO, but rural areas have the highest proportion of families with low incomes based on the Low Income Measurement (LIM)[1] (Rupnik et al. 2001: 19-21). People living with low incomes tend to belong to one of the following groups: females of working age, unattached individuals in one-person households, married with children under 25 and female lone parents (Vera-Toscano et al. 2001: 4). Rural families pay less in taxes (because they have lower incomes), and they receive more transfer payments through unemployment, pensions and the child tax credit (Bollman 2001: 60-62). According to 1996 Census data, Nova Scotia's three most-rural counties have the lowest average incomes in the province. The most urban, Halifax Regional Municipality, has the highest average incomes.

Out Migration

Out migration rates are high in Atlantic Canada and in rural areas generally. Population declines from out migration in Nova Scotia range from minor to extreme, with increases taking place in concentrated areas within the rural counties of Hants, Kings, Colchester and Lunenburg (Hachey 2002). There is in migration and out migration of youth (ages 0 to 24) interprovincially and intraprovincially, in all areas of Nova Scotia. It is also clear that intraprovincially, the Halifax Regional Municipality (with four universities and three community college campuses) is the only area with positive net in migration of youth aged 18 to 24.[2]

Industry

Rural and urban occupation and industry patterns are fairly consistent across the country. Rural areas tend to have a lower intensity of people working in producer services, such as finance, insurance, real estate, business services, construction and so on. Rural areas tend to have a higher intensity of people in the public and social services sector, such as education, health and all three levels of government. As well, non-metro employment is more heavily concentrated in the primary, resource-based and manufacturing sectors than metro employment (Bollman 2001: 51–54).

Education

There is a definite rural/urban education gap. Rural Canada is generally less educated than urban Canada across all age groups, with a higher percentage of rural adults holding less than a high school degree and fewer university graduates. According to the International Adult Literacy Survey,[3] rural regions have lower literacy levels, in general, than urban areas and have a larger proportion of adults with very low literacy skills. Rural regions also have a low proportion of adults at the highest level of literacy, and lower training rates (Letourneau and McDermott 2001: 3-9). Nova Scotia statistics confirm the Canadian pattern: the education levels in rural Nova Scotia are lower than in urban areas (Rural Communities Impacting Policy 2003). High school leaving rates for Nova Scotia[4] show high graduation rates in some rural counties versus Metro Halifax, leading to the conclusion that the lower overall average educational attainment rates in rural areas likely have to do with the higher percentage of seniors, and youth out migration for higher education.

APPENDIX C. WOMEN IN RURAL NOVA SCOTIA

About the Data

Unless otherwise indicated, the data used for our profile were drawn from county-level data within community profiles of Statistics Canada, from the 2001 Census, and Nova Scotia Department of Finance, *Nova Scotia Statistical Review 2002* (sources noted under data tables). Community profiles provided us with the only way to get down to at least the county level for many indicators, making it possible to do some general rural/urban comparisons.

Table C-1: Age Distribution for Metro, Non-Metro and Most-Rural Women, Nova Scotia

Age Distribution	Metro by %	Non-Metro by %	Most-Rural by %
0–14	17.0	15.5	13.0
15–24	13.5	20.0	9.0
25–44	33.0	24.6	20.2
45–54	15.0	13.7	15.6
55–64	8.8	9.8	11.9
65–74	6.2	7.7	9.5
75 +	6.2	8.4	9.3

Source: Statistics Canada, 2001 Census: Community Profiles, Nova Scotian counties. Collation of data completed by the authors.

Table C-2: Employment, Participation and Unemployment Rates for Men and Women in Select Nova Scotia Areas

Area	Employment Rate (Male)	Employment Rate (Female)	Participation Rate (Male)	Participation Rate (Female)	Unemployment Rate (Male)	Unemployment Rate (Female)
Halifax Regional Municipality	68.3	58.1	73.6	62.6	7.1	7.2
Cape Breton Regional Municipality	42.1	39.3	55	46.7	23.5	15.7
Colchester County	62.9	50.6	69.5	56.5	9.5	10.4
Richmond County*	40	37	56.1	47.6	28.7	22.1
Victoria County*	38.9	36	59.1	54.1	34.6	33.4
Guysborough County*	47	35.1	59.8	46.8	21.4	24.5

Note:
* Nova Scotia's Most-rural counties.

Source: Statistics Canada, 2001 Census: Community Profiles, selected Nova Scotian counties. Collation of data completed by the authors.

Table C-3: Female Highest Level of Schooling, by Age Group, Metro, Non-Metro and Most-Rural Areas

Highest Level of Schooling	% of Metro	% of Non-Metro	% of Most Rural
20-34 year olds			
Less than high school	9.3	17	20
High school and some post-secondary	26.7	28.6	28.8
Trades or diploma	9	12.8	16.8
College certificate or diploma	20.3	22.8	18.5
University certificate, diploma or degree	34.8	18.6	15.9
35-44 year olds			
Less than high school	15.9	25.2	31.9
High school and some post-secondary	19.8	20	21.6
Trades or diploma	11.8	15.6	16.1
College certificate or diploma	23.7	23.3	20
University certificate, diploma or degree	28.9	15.6	10
45-64 year olds			
Less than high school	25.1	39	46
High school and some post-secondary	17.7	16.8	12
Trades or diploma	12	12.3	17.9
College certificate or diploma	21.3	17.8	12.5
University certificate, diploma or degree	24	13.9	11.5

Source: Statistics Canada, 2001 Census: Community Profiles, Nova Scotian counties. Collation of data completed by the authors.

Table C-4: Average Earnings for All Persons with Earnings and Working Full Time, Male and Female, Metro Halifax and the Three Most-Rural Counties

County	Average Earnings for All Persons (Male) $	Average Earnings for All Persons (Female) $	Average Earnings (Full-Time, Male) $	Average Earnings (Full-Time, Female) $
Metro	37,013	23,908	47,546	33,597
Guysborough	24,051	13,609	35,615	27,990
Victoria	23,913	15,562	37,304	28,282
Richmond	26,656	15,644	43,105	26,007

Source: Statistics Canada, 2001 Census: Community Profiles, selected Nova Scotian counties. Collation of data completed by the authors.

Table C-5: Employment by Industry Sector, Metro, Non-Metro and Most-Rural (as actual numbers employed and percent of total)

Industry Sector	Metro actual	% of Total	Non-Metro Actual	% of Total	Most-Rural Actual	% of Total
Agriculture	905	1	4500	3.9	365	6.7
Manufacturing	3895	4.2	11210	9.8	675	12.5
Wholesale/retail	14740	15.7	20330	17.8	795	14.7
Finance/real estate	7620	8.2	4860	4.2	175	3.2
Health/education	26765	28.6	34275	30	1510	27.8
Business services	16415	17.5	11650	10	400	7.4
Other	23200	24.8	27620	24.5	1500	27.7

Source: Statistics Canada, 2001 Census: Community Profiles, selected Nova Scotian counties. Collation of data completed by the authors.

BIBLIOGRAPHY

Alderson, L. and M. Conn. 1988. *More than Dollars: A Study of Women's Community Economic Development in British Columbia.* Vancouver: Women Futures, Community Economic Development Society.

Annan, K. 2002. "The Secretary-General Opening Remarks to Panel on the Observance of International Women's Day." New York, March 8, 2002. <www.un.org/events/women/2002/sg.htm> Accessed October 2004.

APEC (Asia-Pacific Economic Co-operation). 2003. *Framework for the Integration of Women in APEC.* <www.gender.go.jp/english_contents/apec/frame_work/b.html>. Accessed October 2004.

Ashton, B., D. Bruce and A. May. 1994. *Defining Rural and Measuring Rurality in Atlantic Canada.* Rural and Small Town Program. New Brunswick: Mount Allison University.

Atlantic Provinces Economic Council. 1996. "The Changing Face of Atlantic Canada." Bulletin #2.

———. 2003. "More Atlantic Canadians Participate in the Labour Market." Atlantic Provinces Economic Council Report Card. Halifax.

Bakkar, I. (ed). 1994. *The Strategic Silence; Gender and Economic Policy.* Ottawa: North South Institute.

Balka, E. 1997. *Viewing the World Through a Gendered Lens.* Information Policy Research Program. Faculty of Information Studies. Toronto: University of Toronto. <www.fis.utoronto.ca/research/iprp/ua/gender/balka.html>. Accessed April 2003.

Battiste, M. and J. Barman (eds.) 1995. *First Nations Education in Canada.* Vancouver: UBC Press.

Beaudin, M. and S. Breau. 2001. *Employment, Skills and the Knowledge Economy in Atlantic Canada.* Canadian Institute for Research on Regional Development. <www.acoa.ca/e/library/policy.shtml>. Accessed May 2003.

Bernard, W., A. Manicom and F. Wien. 2003. *Race Relations in Education in Nova Scotia.* Ottawa: Heritage Canada.

Black Learners Advisory Committee. 1994. *BLAC Report on Education, Redressing Inequity, Empowering Black Learners.* Three volumes. Halifax: Black Learners Advisory Committee, Nova Scotia, Department of Education.

Bollman, R. 2001. *Rural and Small Town Canada: An Overview*. Statistics Canada and the Rural Secretariat. 21F0018X1E. <www.statscan.ca/english/freepub/21F0018X1E/free.htm>. Accessed May 2003.

Bruce, D., P. Jordan and G. Halseth. 1999. *The Role of Voluntary Organizations in Rural Canada: Impacts of Changing Availability of Operational and Program Funding*. Canadian Rural Restructuring Foundation: New Rural Economy Project. <nre.concordia.ca/nre_reports.htm>. Accessed December 2003.

Burt, S. 1995. "The Several Worlds of Policy Analysis: Traditional Approaches and Feminist Critiques." In *Changing Methods: Feminists Transforming Practice*. Edited by S. Burt and L. Code. Peterborough: Broadview Press.

Calhoun Research & Development. 2003. *A Portrait of Women Business Owners in Atlantic Canada in 2003*. <www.acoa.ca/e/entrepreneurship/wbi/>. Accessed August 2004.

Canada, Agriculture and Agri-Food Canada, Rural Secretariat, Canadian Rural Partnership. 2001. *Rural Canada in the Knowledge-based Economy*. Prepared for Micro-economic Policy Analysis Bureau.

———. 2001a. *What Do You See When You Look Through the Rural Lens? Guide to Using the Rural Lens.*

———. 2002. *Canadian Rural Population Trends.* Publication Number 2138/E. June.

———. 2002a. *Charlottetown Action Plan.* <www.rural.gc.ca/conference/rap-par2_e.phtml#principal>. Accessed December 2003.

Canada, Atlantic Canada Opportunities Agency. 2002. *Women In Business Initiative Fact Sheet*. <www.acoa.ca/e/media/press/press.shtml?2100>. Accessed July 2003.

———. 2003. *2003.06.17-Atlantic Canada Opportunities Agency. Presentation to the Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs*. <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/feedback.asp?lang=en>. Accessed November 2003.

———. 2003a. *Corporate Profile*. <www.acoa.ca/e/about/profile.shtml>. Accessed December 2003.

———. 2004. *Atlantic Investment Partnership*. <www.acoa.ca/e/financial/aip/index.shtml>. Accessed January 2004.

———. 2004a. *2004-2005 Estimates Part III-Report on Plans and Priorities.* <www.acoa.ca/e/library/reports/rpp2004/index.shtml>. Accessed December 2004.

——. (nd) *Women in Business Initiative Fact Sheet.* Enterprise Cape Breton Corporation WBI Promotional Kit.

Canada, HRDC (Human Resources Development Canada). 2001. *Knowledge Matters: Skills and Learning for Canadians.* <www.hrdc-drhc.gc.ca/sp-ps/sl-ca/doc/toc.shtml>. Accessed May 2003.

——. 2002. *Gender Equality in the Labour Market: Lessons Learned.* <www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/SPAH14910.1html>. Accessed October 2003.

——. 2002a. *Evaluation of the Federal Contractors Program: Final Report.* <www11.hrdc-drhc.gc.ca/pls/edd/SPAH183.1html>. Accessed June 2003.

——. 2003. *Monitoring and Assessment Report.* <www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/ei/reports/eimar_2003.shtml&hs=aed >. Accessed October 2004.

Canada, Industry Canada. 2000. *Stepping Up: Skills and Opportunities in the Knowledge Economy, Report of the Expert Panel on Skills.* Advisory Council on Science and Technology. <acst-ccst.gc.ca/acst/skills/finalrep_html/toc_e.html>. Accessed October 2003.

——. 2001. *Achieving Excellence: Investing in People, Knowledge and Opportunity.* <www.innovationstrategy.gc.ca/cmb/innovation.nsf/vRTF/PDF/$file/achieving.pdf>. Accessed May 2003.

——. 2002. *Canadians Speak on Innovation and Learning.* <innovation.gc.ca/gol/innovation/interface.nsf/vSSGBasic/in02166e.htm>. Accessed May 2003.

——. 2003. *National Summit on Innovation and Learning Summary.* <innovation.gc.ca/gol/innovation/interface.nsf/vSSGBasic/in02181e.htm>. Accessed May 2003.

——. 2003a. *Innovation in Canada.* "Innovation Targets". <innovation.gc.ca/gol/innovation/interface.nsf/engdocBasic/3.4.2.html>. Accessed November 2003.

——. 2003b. *Rural Innovation Summit Report.* <innovation.gc.ca/gol/innovation/interface.nsf/vSSGBasic/in04174e.htm>. Accessed November 2003.

——. 2003c. *Smart Communities.* <smartcommunities.ic.gc.ca/smartinfo_e.asp>. Accessed June 2003.

Canada, National Literacy Secretariat. nd. *Highlights from the Second Report of the International Adult Literacy Survey: Literacy Skills for the Knowledge Society.* <www.nald.ca/nls/ials/ialsreps/ialsrpt2/ials2/high1e.htm>. Accessed May 2003.

Canada, Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs. 2003. "Report and Recommendations." <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/about.asp?lang=en>. Accessed December 2003.

Canada, Statistics Canada. 2000. *Women in Canada: A Gender-Based Statistical Report*. Toronto: Federal Publications Inc.

———. 2001. *Census 2001: Community Profiles*. <www12.statcan.ca/english/profi101/Details/details1pop.cfm>. Accessed June 2003.

———. 2001a. "Aboriginal Population Profile." <www12.statcan.ca/English/profil01ab/PlaceSearchform1.cfm>. Accessed January 2004.

Canada, Status of Women Canada. 2001. *Canadian Experience in Gender Mainstreaming*. Cat. sw21-97/2002. Ottawa: Status of Women Canada.

———. 2003. *Women in Information and Communication Technologies (ICT's) Fact Sheet*. <www.swc-cfc.gc.ca/dates/iwd/facts_e.html>. Accessed June 2003.

CBDC (Community Business Development Corporations). 2000. *Nova Scotia Annual Review 1999-2000*. <www.cbdc.ca/english/>. Accessed June 2003.

CCEDNet (Canadian Community Economic Development Network). 2003. *Social Economy and Community Economic Development Policy Proposals: Towards a New Agenda for Communities*. <ccednet-rcdec.ca/en/docs/pubs/ Agenda_ for_ Communities.pdf>. Accessed December 2003.

CCN (Coastal Communities Network). 2004. *Between the Land and the Sea: Social and Economic Impact of Wharves and Harbours for Nova Scotia*. <www.coastalcommunities.ns.ca>. Accessed January 2004.

CCSD (Canadian Council on Social Development). 2001. *Canadian Welfare Incomes as a Percentage of the Poverty Line by Family Type and Province*. <www.ccsd.ca/factsheets/fs_ncwpl01.htm>. Accessed July 2003.

CIDA (Canadian International Development Agency). nd. "CIDA's Policy on Women in Development and Gender Equity." <www.inet.co.th/ org/ncwt/cidapo1.htm>. Accessed January 2004.

CLC (Canadian Labour Congress). 1998. "Women and Unemployment Insurance." <www.clc-ctc.ca/policy/ui/womU198>. Accessed December 2003.

———. 2003. *CLC Backgrounder on Employment Insurance and Seasonal Work*. <action.web.ca/home/clcpolcy/en_issues.shtml?x=57193 >. Accessed October 2004.

Clarke, J. 2000. "Skill as a Complex Gendered Concept." In *Research in Science and Technology Studies: Gender and Work*. Edited by S. Gorenstein. Knowledge and Society Series. Greenwich, CT: JAI Press.

Clement, A. and L. Shade. 1998. *The Access Rainbow: Conceptualizing Universal Access to the Information/Communications Infrastructure*. Information Policy Research Program. Faculty of Information Studies. University of Toronto. Working Paper Number 10. < www.fis.utoronto.ca/research/iprp/publications/wp/wp10.html>. Accessed May 2003.

Cleveland, G. and M. Krashinsky. 1998. *The Benefits and Costs of Good Child Care*. Child Care Resource and Research Unit. University of Toronto. <www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/benefits/bctoc.html>. Accessed August 2003.

Cobb, C., S. Goodman and M. Wackernagel. 1999. *Why Bigger Isn't Better: The Genuine Progress Indicator—1999 Update*. <www.redefiningprogress.org/projects/gpi/updates/gpi1999html>. Accessed December 2003.

Cockburn, C. and S. Ormrod. 1993. *Gender and Technology in the Making*. London: Sage Productions.

Colman, R.B. 1998. "The Economic Value of Unpaid Household Work and Child Care in Nova Scotia. Module Two." *Measuring Sustainable Development: Application of the Genuine Progress Index to Nova Scotia*. Halifax: GPI Atlantic.

——. 1999. *A Better Measure: Genuine Progress Index can tell us more than Gross Domestic Product*. <www.gpiatlantic.org/clippings/mc_better.shtml>. Accessed 2003.

——. 1999a. "Nova Scotia in the New Millennium." GPI Atlantic, June. <www.gpiatlantic.org/pdf/general/nsmillennium.pdf>. Accessed July 2003.

——. 2001. "Measuring Real Progress." *Journal of Innovative Management*. Fall 2001. <www.gpiatlantic.org/publications/general.shtm\#general>.

Conrad, M. and J. Hillier. 2001. *Atlantic Canada. A Region in the Making*. Oxford University Press.

Council of the European Union. 2001. *Social Protection Committee Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion*. <europa.eu.int>. Accessed December 2003.

Critoph, U. 2002. *Women's Access to Training and Employment Programs in the Post-Labour Market Development Agreement Era*. Prepared for National Women's Reference Group. <www.nwrg-grnf.ca/Access.doc>. Accessed October 2003.

Croissant, J. 2000. "Engendering Technology: Culture, Gender and Work." In *Research in Science and Technology Studies: Gender and Work*. Edited by S. Gorenstein. Knowledge and Society Series. Greenwich, CT: JAI Press.

Curto, J. and N. Rothwell. 2003. "The Gender Balance of Employment in Rural and Small Town Canada." *Statistics Canada: Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*. 4(3). Catalogue Number 21-006-XIE. Ottawa: Statistics Canada.

Dalhousie University, Task Force on Access to Dalhousie for Black and Native People. 1989. *Breaking Barriers*. Halifax: Dalhousie University.

Day, S. and G. Brodsky. 1998. *Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs*. Status of Women Canada: Policy Research Fund.

———. 2000. "What Does Equality for Women Mean?" *Women's Economic Equality Project: South Africa Consultation*. <www.equalityrights.org/cera/docs/proceedingsFinal2.doc >. Accessed July 2003.

Dingwall, J. 2000. *Improving Numeracy in Canada*. Canada. National Literacy Secretariat. <www.nald.ca/nls/inpub/numeracy/improve/cover.htm>. Accessed April 2003.

duPlessis, V. 2004. *Trends in Non-Farm Self-Employment Activity for Rural Women: 1981-2001*. Statistics Canada Research Paper: Agriculture and Rural Working Paper Series. <www.statcan.ca/english/research/21-601-MIE/21-601-MIE2004071.pdf>. Accessed October 2004.

Elson, D. 1994. "Micro, Meso, Macro: Gender and Economic Analysis in the Context of Policy Reform". In *The Strategic Silence; Gender and Economic Policy*. Edited by I. Bakkar. Ottawa: North-South Institute.

Fairburn, B. 1998. *A Preliminary History of Rural Development Policy and Programmes in Canada, 1945-1995*. Research report to the Canadian Rural Revitalization Foundation.

Faulkner, W. 2001. "The Technology Question in Feminism: A View from Feminist Technology Studies." *Women's Studies International Forum*.

Friendly, M. 2004. "Strengthening Canada's Social and Economic Foundations: Next Steps for Early Childhood Education and Child Care." *Policy Options*. Feb-March.

Friendly, M., J. Beach and M. Tuiano. 2002. *Early Childhood Education and Care in Canada 2001*. Child Care Resource and Research Unit. <www.childcarecanada.org/res/cdpt/ns.html>. Accessed December 2003.

Goss Gilroy Inc. 2003. *Evaluation of the Community Futures Program as Delivered Through the Atlantic Community Business Development Corporations.* Prepared for ACOA. <www.acoa.ca/e/library/audit/cbdc/index.shtml>. Accessed October 2004.

Grzetic, B. 1998. *Women in Technical Work in Atlantic Canada.* Status of Women Canada. <www.wittnn.com/english/products/atlantic_full.htm>. Accessed January 2004.

Gurmanr, S. 2000. "Smart Communities Program: A Local Focus for a National Strategy." *The Economic and Technology Development Journal of Canada.* <www.ecdevjournal.com/pubs/2000/art002_00.htm>. Accessed September 2003.

Gurstein, M. 2001. *Community Learning, Community Economic Development and the New Economy.* Human Resources Development Canada, Office of Learning Technologies.

Hachey, L. 2002. *Rural Nova Scotia Means Business: Small Business and Rural Development.* Canadian Federation of Independent Business. <www.cfib.ca/legis/novascot/rural_dev.html>. Accessed July 2003.

Harley, M.L. 2001. *Strengthening Rural Nova Scotia in the Knowledge-based Economy.* Canadian Federation of Independent Business. <www.cfib.ca/legis/novascot/rural_dev.html>. Accessed July 2003.

Henry, M. and M. Drabenstott. 1996. "A New Micro View of the US Rural Economy." *Economic Review: Second Quarter.* <www.kc.frb.org/publicat/ econrev/er96q2.htmt>. Accessed May 2003.

IONESCU, D. 2003. *Financing Women's Entrepreneurship: A Global Challenge, OECD Experience.* <www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_34457_1_119835_1_2_1,00.html>. Accessed August 2003.

Jackson, A. 2000. *Why We Don't Have to Choose between Social Justice and Economic Growth: The Myth of the Equity-Efficiency Tradeoff.* Canada Council on Social Development. <www.ccsd.ca/pubs2000/equity/index.htm>. Accessed June 2003.

Jenson, J. 2003. *Canadian Economic and Social Policy: North American or Mid-Atlantic?.* Presentation to Statistics Canada Economic Conference, Canada in the North American Context, Ottawa.

———. 2003a. Untitled CBC commentary. <www.cbc.ca/insite/COMMENTARY/2003/12/17.html>. Accessed December 2003.

Letourneau, R. and A. McDermott. 2001. *Rural Canada and the Knowledge-Based Economy.* Industry Canada in consultation with the Canadian Rural Partnership. <collection.nlc-bnc.ca/100/201/301/micro_economic_monitor/2000/fourthquarter00.pdf>.Accessed October 2004.

Lin, X. and A Popovic. 2003. *Working with Computers in Canada: An Empirical Analysis of Incidence, Frequency and Purpose*. Human Resources Development Canada, Applied Research Branch. < www11.sdc.gc.ca/en/cs/sp/arb/publications/ research/2003-000163/SP-574-05-03E.pdf >. Accessed October 2004.

Livingstone, A-M and L. Chagnon. 2004. *Women and Community Economic Development (CED) in Canada: A Research Report*. Canadian Women's Foundation and the Canadian Women's Community Economic Development Council.

Lochhead, C. and K. Scott. 2000. *Dynamics of Women's Poverty in Canada*. Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Lord, S. and A. Martell. 2004. *Building Transitions to Good Jobs for Low-Income Women*. Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women.

MacDonald, M. 1994. "Restructuring in the Fishing Industry in Atlantic Canada." In *The Strategic Silence; Gender and Economic Policy*. Edited by I. Bakkar. Ottawa: North-South Institute.

MacDougall, M. 2003. *Social Assistance Reform in Nova Scotia: Is It Working for Women?* Antigonish Women's Resource Centre (Antigonish), Every Woman's Centre (Sydney) and Pictou County Women's Centre (New Glasgow).

McFadyen, S. 2000. *Money Matters: Women in Nova Scotia: Part 1 of a Statistical Series*. Halifax: Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women.

———. 2002. *Learners and Teachers: Women's Education and Training*. Halifax: Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women.

McFarland, J. 2003. "Public Policy and Women's Access to Training in New Brunswick." *Training the Excluded for Work*. UBC Press.

McIntyre L., F. Wien, S. Rudderham, L. Etter, C. Moore, N. Macdonald, S. Johnson and A Gottschall. 2001. *An Exploration of the Stress Experience of Mi'kmaq on-Reserve Female Youth in Nova Scotia*. Atlantic Centre for Excellence in Women's Health. <www.acewh.dal.ca/eng/reports.html>. Accessed December 2003.

McKeon, R. and A. Weir. 2001. "Preconditions for a Knowledge-Based Economy." Higher Education Roundtable. *B-HERT News*. July. <www.bhert.com/Docs%5Cissue11.pdf>. Accessed May 2003.

Mellor, C. 2004. "Political Programming." *The Chronicle Herald*. April 7.

Menzies, H. 1998. *Women and the Knowledge-Based Economy and Society (KBES).* Status of Women Canada. <www.swc-cfc.gc.ca/pubs/kbeworkshop/ womenkbes_e.html>. Accessed November 2003.

Morris, M. 2002. *Women and Poverty: Fact Sheet.* Canadian Research Institute for the Advancement of Women (CRIAW). <www.criaw-icref. ca/Poverty_fact_sheet.htm>. Accessed May 2003.

Muller, C. 1992. "The Women in Science Project at Dartmouth." *Initiatives.*55. Washington: The American Association of University Women.

Murray, J. and M. Ferguson. 2001. *Women in Transition Out of Poverty.* Toronto, Ontario: Canadian Women's Foundation.

Myatt, A., D. Murrell and W. Milne. 1995. "Atlantic Canada: Performance and Prospects." *Canadian Business Economics.* <www.cabe.ca/cbe/vol3_3/33-myatt.pdf>. Accessed May 2003.

National Women's Reference Group. 1999. *Voices from the Field.* <www.nwrg-grnf.ca/Voices.htm>. Accessed January 2004.

New Economics Foundation. 2003. *The Index of Sustainable Economic Welfare.* <www.neweconomics.org/gen/newways_about.aspx >. Accessed December 2003.

Nova Scotia, Advisory Council on the Status of Women. 2000. *Including Women: Comments on Toward Prosperity — A Discussion Paper on Developing an Economic Growth Strategy for Nova Scotia.* <www.gov. ns.ca/econ/strategy/docs/OFP-BKGRND-InclWomen.pdf>. Accessed June 2003.

Nova Scotia Business Inc. 2002. "Fact Sheet." <www.novascotiabusiness.com/nsbi/>. Accessed January 2004.

——. *Annual Report.* 2003. <www.novascotiabusiness.com/Annual_Report/ NSBI%20Annual%20Report%202003.pdf >. Accessed January 2004.

Nova Scotia, Department of Education. 2001. *Business Plan 2001–2002.* <www.ednet.ns.ca/educ/businesplan/bp2001-2002>. Accessed October 2003.

——. Skills and Learning Branch. 2002. *Skills Nova Scotia: Framework and 2002–2003 Action Plan.* <www.skillsnovascotia.ednet.ns.ca/publications.shtml>. Accessed June 2003.

Nova Scotia, Department of Finance. 2002. *Nova Scotia Statistical Review.* <www.gov.ns.ca/finance/statistics/agency/index.asp>. Accessed June 2003.

——. 2003. *Nova Scotia Statistical Review*. <www.gov.ns.ca/finance/statistics/agency/index.asp>. Accessed June 2003.

Nova Scotia, Disabled Persons Commission. 2003. *Economic Development Strategy: Persons with Disabilities*. Halifax.

Nova Scotia, Office of Economic Development. 2000. *Opportunities for Prosperity: A New Economic Growth Strategy for Nova Scotians*. <www.gov.ns.ca/econ/strategy/>. Accessed June 2003.

——. 2003. *Opportunities for Prosperity: A Progress Report*. <www.gov.ns.ca/econ/strategyatwork/progress2003.asp>. Accessed February 2004.

——. 2003a. *2003.04.04-Cecil P. Clarke, Minister, Nova Scotia*. <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/feedback.asp?lang=en >. Accessed January 2004.

——. 2003b. "Council to Help Expand Innovation in Nova Scotia." Press release. <www.gov.ns.ca/econ/news/nr_view.asp?id=20030626007>. Accessed December 2003.

NovaKnowledge. 2002. *Nova Scotia Report Card*. <www.novaknowledge.ns.ca/inside.asp?cmPageID=20>. Accessed July 2003.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1996. *Better Policies for Rural Development*. Paris: OECD.

——. 1996a. *The Knowledge-based Economy*. Paris: OECD.

——. 1996b. *Territorial Indicators of Employment: Focusing on Rural Development*. Paris: OECD.

Pachai, B. 1990. *Beneath the Clouds of the Promised Land*. Halifax: Black Educators Association.

Pahlke, A., S. Lord and L. Christiansen-Ruffman. 2001. *Women's Health and Wellbeing in Six Nova Scotia Fishing Communities*. Canadian Research Institute for the Advancement of Women in association with Nova Scotia Women's FishNet. Halifax.

Pal, L. 2001. *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough: Nelson.

Perry, S.E. and M. Lewis. 1994. *Reinventing the Local Economy: What 10 Canadian Initiatives Can Teach Us About Building Creative, Inclusive and Sustainable Communities*. Vernon, B.C.: Centre for Community Enterprise.

Pezzini, M. 2000. "Rural Policy Lessons from OECD Countries." *Economic Review. Third Quarter*. <www.kc.frb.org/publicat/econrev/er00g3>. Accessed May 2003.

Polese, M. and R. Shearmur. 2002. *The Periphery in the Knowledge Economy: The Spatial Dynamics of the Canadian Economy and the Future of Non-Metropolitan Regions in Quebec and the Atlantic Provinces*. Canadian Institute for Research on Regional Development. Moncton: Université de Moncton.

Putnam, C., A Fenety, C. Loppie and the Maritime Centre for Excellence in Women's Health. 2000. *Who's on the Line? Women in Call Centres Talk about Their Work and Its Impact on their Health and WellBeing*. Halifax: Maritime Centre for Excellence in Women's Health.

Rankin, P. and J. Vickers. 2001. *Women's Movements and State Feminism: Integrating Diversity into Public Policy*. Canada. Status of Women Canada. May cat # SW21-80.

Raven, P. and L. Frank. 2003. *Promises to Keep: The Nova Scotia Child Poverty Report Card 2003*. <www.policyalternatives.ca>. Accessed December 2003.

Reddick, A., C. Boucher and M. Groseilers (EKOS Research Associates). 2000. *The Dual Digital Divide: The Information Highway in Canada*. Public Interest Advocacy Centre. <www.piac.ca/telecomm1.htm>. Accessed October 2003.

———. 2001. *Rethinking the Information Highway: Rethinking the Dual Digital Divide*. Human Resources Development Canada and Industry Canada. <www.ekos.com/media/files/dualdigitaldivide.pdf>. Accessed October 2003.

———. 2002. *Tracking the Dual Digital Divide*. Human Resources Development Canada. <www.ekos.com/studies/reports.asp>. Accessed October 2003.

Rees, T. 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*. London: Routledge.

Rideout, V. 2000. "Public Access to the Internet and the Canadian Digital Divide." *Canadian Journal of Information and Library Science*. 25(2/3).

———. 2003. "Digital Inequalities in Eastern Canada." *Canadian Journal of Information and Library Science*. 27(2).

Roger, A. 1999. "Winning Women in Science, Engineering and Technology in Higher Education in Scotland." *European Education*. 30(4).

Rooney, J., D. Lero, K. Korabik and D. Whitehead. 2003. *Self-Employment for Women: Policy Options that Promote Equality and Economic Opportunities*. Guelph: University of Guelph Centre for Families, Work and Well-Being.

Rupnik, C., M. Thompson-James and R. Bollman. 2001. *Measuring Economic Well-Being of Rural Canadians Using Income Indicators.* Statistics Canada: Agriculture and Rural Working Paper Series: 45. Catalogue Number 21-601-MIE01045.

Rural Communities Impacting Policy. 2003. *Painting the Landscape of Rural Nova Scotia. Nova Scotia.* <www.ruralnovascotia.ca/RCIP/RuralReport.htm>. Accessed November 2003.

Shalla, V. and G. Schellenberg. 1998. *The Value of Words: Literacy and Economic Security in Canada.* IALS Monograph Series. Canada. Ministry of Industry. <www.nald.ca/nls/ials/words/words.pdf>. Accessed December 2003.

Singh,V. 2002. "Rural Income Disparities in Canada: A Comparison Across the Provinces." *Statistics Canada: Rural and Small Town Analysis Bulletin.* 3(7). Catalogue Number 21-006-XIE.

Smith, D. 1990. *Conceptual Practices of Power: A Feminist Sociology of Knowledge.* Toronto: University of Toronto Press.

Stiroh, K. 2002. *New and Old Economics in the "New Economy."* Federal Reserve Bank of New York.

Sunter, D. 2003. *Women Entrepreneurs. Presentation to the Task Force on Women Entrepreneurs.* Statistics Canada. <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/documents/030612_federal_007_en.pps>. Accessed January 2004.

Torjman, S. 1998. *Strategies for a Caring Society.* <www.caledoninst.org/pres02.htm>. Accessed December 2003.

Townson, M. 1997. *Women and the Economy: Long-Term Policy Research Issues.* Prepared for Status of Women Canada. <www.swc-fc.gc.ca/pubs/womeneconomy/womenecnomy_e.html>. Accessed December 2003.

———. 2003. *Women in Non-Standard Jobs: The Public Policy Challenge.* Status of Women Canada, Policy Research Series. SWC Cat #:SW21-105/2003.

United Nations. 1979. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.* <www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/econvention.htm>. Accessed August 2003.

Vaillancourt, Y. and L. Tremblay. 2002. *Social Economy: Health and Welfare in Four Canadian Provinces.* Black Point: Fernwood Publishing.

Vera-Toscano, E., E. Phimister and A. Weersink. 2001. *The Dynamics of Income and Employment in Rural Canada; The Risk of Poverty and Exclusion.* Statistics Canada: Agriculture Division, working paper number 43. Catalogue Number 21-601 -MIE01043.

Voluntary Sector Initiative. 2000. *An Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector.* Voluntary Sector Initiative. <www.vsi-isbc.ca/eng/relationship/the_accord_doc/doc2.cfm>. Accessed December 2003.

———. 2003. *Pre-Budget Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance.* Presentation to the Voluntary Sector Forum. <www.voluntary-sector.ca/eng/publications/2003/prebudget03.cfm>. Accessed December 2003.

Wallace, D. 2003. *Atlantic Canada Opportunities Agency. Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs.* February 4.

Waring, M. 1988. *Counting for Nothing: What Men Value and What Women are Worth.* Wellington: Allen & Unwin. Port Nicholson Press.

WEE (Women's Economic Equality) Society. 1997. *Counting Women in Community Economic Development.* Hubbards, Nova Scotia: The WEE Society.

Wiggins, C. 2003. *Women's Work: Challenging and Changing the World.* Canadian Labour Congress. Research Paper #23.

Women's CED Network. 2002. *Rural Women Get Credit Consultation Review.* Hubbards, Nova Scotia: WEE Society.

———. 2003. *The Digital Divide: A Framework for Action.* Hubbards, Nova Scotia: WEE Society.

Women's World Finance, Cape Breton Association. 1997. *Measuring the Economic Impact: Women Business Owners in Atlantic Canada.* Sydney, Nova Scotia.

Women in Federal Science and Technology Working Group. 1999. *Report of the Women in Federal Science and Technology Working Group.* Ottawa, Ontario.

Yan, M.C. 1998. "Toward a Complete View of the Social Policy Process: An Integration of Policy Formulation and Implementation." *Canadian Review of Social Policy.* No. 42.

ENDNOTES

Chapter 1

[1] Community profiles were used as this was the only way to tie census data with urban and rural areas.

[2] There are various definitions of rural for statistical purposes. duPleiss et al. (2004) outline six main definitions, including rural and small town, OECD rural communities, OECD predominantly rural regions, Beale non-metropolitan areas and rural postal codes. Each definition uses different criteria to establish areas that are and are not rural:

1. Census rural — people living outside centres of 1,000 or more.
2. Rural and small town — people living outside the commuting zone of larger urban centres (areas with a population of 10,000 or more).
3. OECD rural communities — people living in communities with less than 150 persons per square kilometre.
4. OECD predominately rural — people living in census divisions where more than 50 percent of the population lives in an OECD rural community.
5. Beale non-metropolitan region — people living outside centers of 50,000 or more.
6. Rural postal code — people with 0 as the second character in their postal code.

As well, an Industry Canada document (2002) on the new economy classifies areas into metro and non-metro. Metro areas are Statistics Canada census metropolitan areas (CMAs) — areas with a population of 100,000 or more — and non-metro areas are the census agglomeration (CA) and rural areas that remain — areas with a population of less than 100,000 people.

Chapter 2

[1] Areas with a population of 100,000 or more people.

[2] Source: Statistics Canada (2001) Population Counts Showing Urban Population Size Groups and Rural Areas for Census Divisions. 93F0050XDB01009.

[3] Specifically, ICTs are the tools and services used to produce, distribute, transfer and exchange information over computer and satellite networks, such as radio, television, computers, telephones and cellular phones and Internet applications such as e-mail, e-commerce and chat rooms (Status of Women Canada 2003).

[4] Economists are divided about whether the new economy is a fundamental change to the way economies operate or simply productivity growth that takes place through previously existing economic channels. A moderate interpretation is recommended by most, acknowledging the role of technology, globalization and competition but rejecting the notion of deeper, fundamental changes to the economy (Stiroh 2002).

[5] Other formulations of necessary conditions include those outlined in *Stepping Up: Skills and Opportunities in the Knowledge Economy*, the report of the Expert Panel on Skills (Industry Canada 2000). It details six interconnected driving forces or success factors needed to consider the new economy as an ecological system: *skills* (the stock of skills Canadians currently possess and the learning systems that generate them); *knowledge* (the stock of knowledge available to Canadians and the systems that create this knowledge such as research, technology transfer and commercialization systems); *structures for action* (these structures provide the way for people to come together, set goals and work to achieve them; *commitment to success* (attitudes and expectations of citizens and government and the willingness to share resources, collaborate and achieve success in the new economy); *exchange networks* (these include transportation systems and telecommunications infrastructure to move ideas, services, information, people and products); *public policy infrastructures* (these include the full range of government policies, such as taxation, immigration, and health and welfare that affect economic and social development, wealth creation, distribution and quality of life in a region or country).

[6] Beaudin and Breau (2001: 109-110) cited an analysis by Robert Lacroix, who provides an example of a high tech firm in Montréal that employs people with qualifications in philosophy, history, design, literature and creativity. Similar creative skill breadth is required of managers who must deal with patents, with regulatory agencies, with intellectual property rights, with relations with investors, strategic alliances, marketing technology transfer and international regulations.

[7] This categorization maintains the age-old dualism between mental and manual labour, with the assumption that somehow manual labour is devoid of knowledge. This ideological stance is only possible with a particular view of what counts as knowledge in a knowledge-based economy.

[8] For each of their job categories, Beaudin and Breau (2001: 94-95) provided examples: *knowledge jobs* — generators of new knowledge, such as scientists, computer analysts and artists, lawyers, consultants, auditors; *management jobs* — creative and practical aspects of knowledge where workers are required to produce simultaneously new information and implement and exploit it, such as health care managers, retail sales managers, engineering services managers; *data processing jobs* — the users of new knowledge, such as teachers, sales clerks, secretaries, accounting clerks, engineering and drafting technologists; *service delivery jobs* — writers, security guards, caretakers, cooks, hairdressers, police officers; *goods manufacturing jobs* — the processing of materials, such as mechanics, fish processing plant workers, carpenters, truck drivers; and *data services jobs* — data processing and service delivery work, such as, nurses, social workers, human resource consultants.

[9] Beaudin and Breau (2001) noted that this categorization by industry/enterprise did not include public sector non-commercial enterprises, thus it excludes 210,000 jobs.

[10] Using Beaudin and Breau's (2001: 97) second typology (type of work), the first category (knowledge jobs) "occupies a rather modest place in the economy of the Atlantic Provinces. In 1996 these accounted for only 6.2 percent of the region's employment compared with 8.3

> occupies a rather modest place in the economy of the Atlantic Provinces. In 1996 these accounted for only 6.2 percent of the region's employment compared with 8.3 of the nation's.... [Further], over half of these jobs (58 percent) came from the social and human science category (lawyers, consultants etc.) while 32 percent were linked to the pure and applied sciences (physicists, engineers, agrologists, biochemists etc.) and 10 percent to computer analysis and programing.

[11] In 2002, there were 40 different companies operating call centres in Nova Scotia, some with call centres in several locations, for 46 call centres, employing a total of 14,140 people. The call centres vary in size, with the number of employees ranging from 20 to 2,300. These numbers vary depending on whether the call centre is operating at full capacity. About 52 percent of call centre employment is centred in the Metro Halifax area. Other call centres are dispersed throughout the province, generally in small towns and within the Cape Breton Regional Municipality (N.S. Department of Finance 2003: 241-242). The most rural location for a call centre is the recent March 2003 announcement of a 25 to 50 seat call centre for the Canso area.

[12] Several factors contribute to the pull that urban centres hold for knowledge-based industries. Polese and Shearmur (2002) claimed that technological change has facilitated the geographic concentration of employment in larger urban centres. As well, they point out that knowledge-intensive industries tend to locate in or near large urban centres. They say that knowledge-based institutions are sensitive to volume; the density of the knowledge-based work force is linked to the availability of research centres, technical training facilities, laboratories and the like.

[13] Through our consultations, we learned that CAP sites must apply for funding and can use the money for human resources, projects or for upgrading their equipment. It is neither core nor long-term funding. It is difficult to ascertain what is offered in each CAP site with respect to training or programs. With heavy reliance on volunteers, and the limited funding and project-based nature of the funding, any type of study would be quickly out of date.

Chapter 3

[1] Migration and out-migration estimates can be found in the Nova Scotia Department of Finance (2002: 24-29).

[2] According to a study of 25 female call centre workers, "the industry has grown with no public policies in place to foster the interests of the largely female workforce" (Putnam et al. 2000: 1). Employees report having very little control over their work. The work is often low-paying, part-time, with little job security. The rotating shift work scheduling is difficult for families. The tasks are routine, tedious and repetitive. Transportation is an issue for some women, as shifts do not always coincide with bus schedules.

[3] The factors that contribute to women's poverty and economic inequality are interrelated and are summarized by Day and Brodsky (1998: 7). These included women's unpaid role of

caregiver, which either constrains women's participation in the labour force or doubles the burden they carry; low pay, based on the fact that work traditionally seen as "women's work" is lower paid than "men's work"; the lack of affordable and safe child care; the fact that women are more likely than men to have non-standard jobs with no job security, union protection or benefits; and the entrenched devaluation of the labour of women of colour, Aboriginal women and women with disabilities.

4. Currently, transportation subsidies available to social assistance recipients in Nova Scotia are tied to employment-related activities. This means that women who stay home with their children, for example, do not get any money for transportation to town to meet basic needs like buying groceries. Tying transportation to employment also means there are not transportation allowances for women who need to meet medical emergencies. According to MacDougall (2003), women face difficulties in getting the transportation allowances, and they report that what is required to prove transportation costs in some areas is unreasonable and demeaning.

5. By 1999, two thirds of upper-income households had Internet access compared to only one fourth of low-income Canadians (Reddick et al. 2000).

6. For example, many employers put their job descriptions and application forms on-line and invite (often expect) résumés to be submitted on-line. Many government departments, including HRSDC and the Nova Scotia Department of Community Services, are replacing print resources with on-line resources. The Department of Community Services has made the policy details available on-line, but this is not a format easily accessed by women on assistance, those most affected by the policies (MacDougall 2003).

Chapter 4

1. A recent study in Nova Scotia (MacDougall 2003) showed that the monthly social assistance allotment for child care is inadequate and does not fully cover the actual costs.

2. Diane Elson described (1994: 42) the issues thus: In traditional economics there is a dichotomy between the productive economy (making a profit, covering costs) and the reproductive economy (meeting human needs, sustaining human beings). Within feminist economics, this dichotomy is erased.

> This is the point at which macro-economics is male-biased. It is not that macro-policy reforms are deliberately designed to favour men.... The key issue is that macro-economics has a one-sided view of the macro-economy: it considers only the monetary aggregates of the 'productive economy.' It ignores the human resource aggregates of the 'reproductive economy,' the indicators of population, health, nutrition, education, skills. This one-sided view of the macro-economy is a male-biased view, because the sexual division of labour means that women are largely responsible for the 'reproductive economy' as well as contributing a great deal of effort to the 'productive economy.'

[3] Several reports address issues arising from changes in federal legislation between 1996 and 2000 and all propose policy directions: National Women's Reference Group (1999) and Critoph (2002), both prepared for the National Women's Reference Group; Townson (2003) and Day and Brodsky (1998) both prepared for Status of Women Canada.

[4] The Annual EI Monitoring and Assessment Report (HRDC 2003) uses three different approaches to examine the issue of access to the EI program: a simulation of the proportion of those currently employed would be eligible for EI should they lose their job; a calculation of the proportion of unemployed individuals, previously working, that are potentially eligible for EI, and a calculation of the proportion of all unemployed individuals that receive EI benefits, known as the benefit to unemployment BU ratio. From our perspective, the third approach more accurately reflects the reality of people living in rural communities, because it gives a greater sense of the percentage of the unemployed who are actually able to take part in the EI program. The Critophe study appears to calculate access using the BU ratio. According to HRDC, the BU ratio declined slightly from 47 to 45.5 percent in 2002-2003.

[5] Non-standard work includes a range of forms of work: part time, contract, self-employed, just-in-time, contingent, and seasonal. Reasons cited for increased rates of non-standard work in Canada are globalization, increasing demand for work-force flexibility, worker preference, and a rise in the service economy (Schellenberg and Clark, 1996, cited in Townson 2003: 11). Many have begun to argue that the term "non-standard work" relegates to the margins, what is increasingly a standard form of work for Canadians.

[6] Moving from a system based on eligible weeks to one based on hours has a negative effect on women who depend on part-time work. In 1999, 28 percent of Canadian women worked part time, versus 10 percent of men. Since the mid-1970s, women have accounted for seven in ten of all part-time employees (Statistics Canada 2000: 103). Women work part time for a variety of reasons, sometimes to accommodate caregiving and household responsibilities (an issue compounded by the lack of affordable and quality child care and elder care). As well, especially in rural communities, many rural women are working part time, because of a lack of full-time work (Curto and Rothwell 2003). Under the revised EI regulations (post Bill C-2) a new entrant needs 910 hours to be eligible for EI, based on an average of 35 hours a week for 26 weeks. "For women who average 30 hours, the qualifying time is longer. For part-timers averaging 20 hours, they will need 45 weeks and will likely not qualify." (CLC 2003: 6). The rate of EI benefits paid is higher for claimants with higher wages and greater number of hours worked each week. Hence, the benefit period rewards workers who have the luxury of working full time, overtime or longer hours.

[7] Maternity and parental EI requirements favour full-time workers who have the required number of weeks, have access to higher benefits and receive those benefits for a longer period of time. Women who work part time and temporary contract work are again disadvantaged by regulations concerning maternity and parental benefits, and women working in self-employment are not able to access maternity and parental benefits at all.

[8] According to the Canadian Labour Congress, changes to the system have transferred money out of dependent communities and into federal government general revenues, and these changes have been especially hard on women. Between 1993 and 1998, systemic changes have cut more than one million workers from insurance coverage. In 1988, unemployment coverage for unemployed women was more than 70 percent. Ten years later, by 1998, unemployment coverage for women was close to 30 percent. In other words, we have gone from a situation where seven out of ten unemployed women were covered to only three out of ten. Those losses translate into over 300,000 unemployed women each year who are unable to get EI coverage. Age also plays a part in these losses; only 28 percent of women under age 45 were covered by EI in 1998 after the implementation of the new regulations (CLC 1998).

[9] Between 1995 and 1998, the gradual withdrawal from, and ultimate termination of, funding for training under the consolidated revenue funding, had a major impact on training and related programs for women (Critoph 2002). This money had paid for the majority of programs for designated groups, which at that time included women. With the virtual elimination of consolidated revenue funding, EI (Part II) (through the LMDAs) became the only substantive federal source of funding for training.

[10] With the reduction of community-based organizations delivering support and training in Nova Scotia, many women have to turn to private training organizations. But urban-rural disparities exist. In 2003 in Nova Scotia, 45 colleges were approved under the *Private Colleges Regulatory Act*. There are no approved private colleges in smaller and rural locations other than Sydney, Truro, Glace Bay, Antigonish and Kentville. All the rest are in Halifax Dartmouth. Most of the private training opportunities in the small towns address occupational skill needs that would not be considered jobs in the knowledge-based economy (e.g., hair dressing, cosmetology, child care assistant, teaching assistant). Those linked to the knowledge-based economy provide entry-level skills, covering basic word-processing skills and accounting, paralegal services.

[11] Townson (2003: 1) citing Statistics Canada 2000 tables, said:

> Overall, women are much more likely than men to be employed in non-standard jobs, and the percentage of women in these jobs has been increasing. In 1999, 41 percent of women's jobs [41 percent of employed women aged 15 to 64] compared to 29 percent of men's jobs fell into the category of non-standard employment. Ten years earlier, in 1989, 35 percent of employed women aged 15 to 64, compared with 22 percent of employed men in the same age group had a non-standard employment arrangement.

Townson went on to note that age is also a factor in non-standard work. More young women and older women are likely to be in non-standard work (younger ones mainly because they are combining education and work, the older ones to supplement pension income). For women in other age groups, reasons for engaging in non-standard work would be child rearing responsibilities and family/elder care responsibilities.

Chapter 7

[1] Such claims can be found in documents from the OECD, the EU, International Adult Literacy Study as well as in many Canadian documents, including *Knowledge Matters* (HRDC 2001) and *Skills Nova Scotia: Framework* (N.S. Dept. of Education 2002).

[2] The Nova Scotia government, as part of its *Skills Nova Scotia: Framework* (N.S. Dept. of Education 2002), referred frequently to partnerships with business and industry, including initiatives with sectoral councils. It cites as an example that "the province is supporting the delivery of essential skills education programs to over [sic] 1,000 employees at over 40 businesses each year. The delivery of this initiative is done in partnership with business and labour."

[3] Partnership is a key theme in all policy documents. Common suggestions in various discussions of partnership opportunities are customized training (Beaudin and Breau 2001) and increased use of co-op programs because of the need for workers with high levels of experience. The *Skills Nova Scotia: Framework* mentions customized training as a model, and Construction Trades Skills Initiatives, and the Older Worker Pilot Project Initiative as examples. The initiatives usually involve several partners: a recently negotiated partnership spearheaded by the Skills and Learning Branch of the Department of Education involves a local food bank, HRDC and the Nova Scotia Department of Community Services (targeting workers on either EI or social assistance), to deliver a basic skills program from the Nova Scotia School of Adult Learning for upgrading of basic skills and a community college program to develop specific trade skills.

[4] The Equality in Technology Project was funded jointly through HRDC and the Nova Scotia Department of Community Services.

Chapter 8

[1] A review of gender-equity mechanisms by Status of Women Canada (2001) described the official policy shift in the mid-1990s from a women's issues approach to a GBA approach. International conferences, such as the UN Fourth World Conference on Women in Beijing and international agreements (e.g., CEDAW 1979) provided the impetus for Canada to develop its GBA approach.

[2] Gender-based analysis is "an approach to policy-making grounded in a belief that formal equality — the same treatment for men and women under public policy — does not guarantee equality of results for both genders"(Rankin and Vickers 2001: 29–31). Gender-based analysis documents men's and women's experiences to show the differential impacts of policy.

[3] It is rare for analysis of discourse and ideology to be brought to the policy-making process. Yet, key concepts and terminology, while often used in a taken-for-granted way (Smith 1990), are threaded through with assumptions and meanings, which carry the weight of culture, custom and bias. On a daily basis, policy makers and policy analysts, whether within

federal or provincial government departments, in governmental agencies (such as ACOA), or in business or industry associations (such as the Canadian Federation of Independent Business) use terms which, while assumed to be neutral, on deeper analysis can be found to contain assumptions that reinforce gender divides. In equity and diversity initiatives, therefore, it is wise to consider the extent to which prevailing terms in the discourse carry gendered assumptions. When policies contain terms that remain unexamined for implicit gender meanings, the policies, and the frameworks and strategies developed from those policies can contain biases, which may work against the equity-seeking intentions of the organizations concerned. For example, feminist analysis has shown how concepts such as "skill" and "technology" carry gendered meanings (Cockburn and Ormrod 1993; Clarke 2000; Croissant 2000; Faulkner 2001). Such popular meanings are often subtle and implicit in the associations people bring to their understanding of, for example, what technology is and who might best be suited for work in technological fields. A gender-based analysis in any policy development activity, whether in a business, an educational institution or a government department, would invite participants to scrutinize assumptions embedded in their use of the language of technology and technological change. This sort of examination of prior assumptions takes time, usually not possible in brief overviews of gender issues in policy-making. Where gender is discussed in economic policy-making contexts or education and training contexts, it is more likely to be in the framework of "getting more women in," rather than examining the fundamental terms and concepts for their embedded gender assumptions. Without addressing this discourse-embedded bias in every jurisdiction and at every administrative level, the bias simply enters the reports, policy decisions, rolling out of strategies and action plans and, ultimately, the delivery at the front line. Terms that carry implicit gendered meanings constitute an unintentional and hidden barrier which impedes women's access to jobs in the New Economy.

[4] In Belgium, the Netherlands and Italy, there is a legal requirement for some types of positive action programs, and the state offers financial incentives to employers offering such programs (Rees 1998).

[5] We make a distinction here between federal or provincial commitments to employment equity programs in hiring and positive action programming for women provided through various departments. Women are considered a target group for employment equity within the federal government under the *Employment Equity Act*, but have not remained embedded in policy for specific public program funding.

[6] It is interesting to note that within the federal civil service, women are very visible in senior positions. This may create a climate that masks the extent to which in society at large, the conditions under which many women work are shaped strongly by sexism and patriarchal practices of subordination.

[7] Many feminist economists have articulated a critique of economics that demonstrates its fully gendered character (see Waring 1988; Elson 1994; MacDonald 1994). These feminist economists also demonstrate the kinds of questions that need to be asked by economists to ensure women are not unfairly impacted by economic policy.

[8] Policy-making theory and discourse assume neutrality of processes. In fact the notion of neutrality is at the core of public administration discourse. Rankin and Vickers (2001: 24) referenced Burt (1995) in their claim that "policy disciplines — especially economics, political science and public administration — see almost all issues as gender neutral." The assumption that policies are both gender neutral and diversity neutral is in direct contradiction to feminist analysis that points to the gendered assumptions built into terms, such as technology and skill. Thus, working on gender analysis with people in public administration requires shifting the ethos away from the notion that policies are gender neutral and the assumption that the best way to ensure equality is to treat everyone the same. When a civil service is trained in theories and practices that assume gender neutrality in policy-making procedures, the implementation of GBA ends up being undertaken in environments where people have neither the will nor the knowledge base to undertake this (Rankin and Vickers 2001; Burt 1995).

Appendix B

[1] A low income cutoff measure or LICO is set by Statistics Canada as an indicator of people in straitened circumstances. It is measured by the percent of income spent on basic necessities, and the cut-off varies depending on size of family, and area in which family is located. The Low Income Measure or LIM equals half of adjusted median family income, where the adjustment is made in consideration of family size.

[2] Based on migration estimates from the Nova Scotia Department of Finance (2002), Nova Scotia Statistical Review, Migration Estimates by Age Group, Nova Scotia Region and County, 1996-1997 to 2000-2001 and Migration Estimates by Type of Migration and Sex, Nova Scotia, by Region and County, 1996-1997 and 2000-2001, pages 24-29.

[3] This gap may be partially explained through the data which shows that the rural Canada population tends to be older than the urban population, but this is not the sole factor. Youth out migration might also explain some of this gap, if the youth leaving rural areas tend to be the most educated. This brain drain has long been identified as an issue for lagging regions.

[4] Nova Scotia high school graduation rates for 2000-2001 are from the Department of Education Web site <stats-summary.ednet.ns.ca/grad.shtml>. Graduation rates are the percentage of students who receive a high school diploma compared to the number of students in Grade 9 three years earlier.

Projects Funded Through Status of Women Canada's Policy Research Fund Call for Proposals Restructuring in Rural Canada: Policy Implications for Rural Women *

A National Research Project on the Impact of Restructuring on Rural, Remote and Northern Women's Health: Policy Issues, Options and Knowledge Translation
Ivy Lynn Bourgeault, Christine Dallaire, Lorraine Greaves, Barb Neis and Rebecca Sutherns

The Impact of Long Term Care Patient Classification Systems on Women Employed as Caregivers in Rural Nursing Homes
Belinda Leach and Bonnie C. Hallman

Rural Women's Experiences of Maternity Care in British Columbia: Implications for Policy and Practice
Jude Kornelson, Lana Sullivan, Ann Pederson and Stefan Grzybowski

Farm Women and Canadian Agricultural Policy: A Gender Analysis
Carla Roppel, Annette Aurélie Desmarais and Diane Martz
National Farmer's Union Women

Hidden Actors, Muted Voices: The Employment of Rural Women in Canadian Forestry and Agri-food Industries
Diane Martz, Maureen Reed, Ingrid Brueckner and Suzanne Mills

Public Policy and the Participation of Rural Nova Scotia Women in the New Economy
Ann Manicom, Janet Rhymes, Nan Armour et Doreen Parsons
The Women's Economic Equality (WEE) Society in partnership with the Hypatia Project

* Some of these papers are still in progress and not all titles are finalized.

We Value Your Feedback

Your comments and suggestions can help us make sure our publications are useful. If you have a moment, please answer and return the following questionnaire. Thank you for your time.

Title of Report _____

1. Was the report useful to you? 1 2 3 4 5
   Not useful *very useful*

a) Which part of the report did you find most helpful?

_____

_____

b) How could it have been more useful?

_____

_____

_____

2. How did you use the report? As a tool in:

☐ Policy development ☐ Policy research ☐ Advocacy

☐ Other _____

3. Are you affiliated with:

☐ Women's Organisations ☐ Federal Government

☐ Other non-governmental organisations ☐ University/college

☐ Provincial/Territorial Government ☐ Municipal Government

☐ Other: _____

Please return this questionnaire by mail or fax to:

Status of Women Canada
Research Directorate
McDonald Building
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario
K1P lH9

Fax (613) 995-4800

La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie

Ann Manicom, Janet Rhymes, Nan Armour et Doreen Parsons
Women's Economic Equality (WEE), en partenariat avec le projet Hypatia

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie

Ann Manicom, Janet Rhymes, Nan Armour et Doreen Parsons
Women's Economic Equality (WEE), en partenariat avec le projet Hypatia

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ni celle du gouvernement du Canada.

Mai 2005

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations œuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication

Vedette principale au titre :

La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie / Ann Manicom ... [et al.]

Texte en français et en anglais.
Titre sur la p. de t. addit.: Public policy and the participation of rural Nova Scotia women in the new economy.
Également disponible sur l'Internet.
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 0-662-69019-2
Cat. no. SW21-119/2005

1. Femmes en milieu rural – Nouvelle-Écosse– Conditions sociales.
2. Aide au développement économique régional – Nouvelle-Écosse.
3. Femmes – Politique gouvernementale – Nouvelle-Écosse.
4. Femmes – Politique gouvernementale – Canada.
5. Nouvelle-Écosse – Politique économique.
6. Canada – Politique économique – 1991-

I. Manicom, Ann
II. Canada. Condition féminine Canada
III. Titre: Public policy and the participation of rural Nova Scotia women in the new economy.

HQ1459 N6 P82 2005 305.4'09716'091734 C2005-980125-5F

Gestion du projet : Amr Elleithy et Jo Anne de Lepper, Condition Féminine Canada
Coordination de l'édition et de la traduction : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Editorial Services Inc./ PMF Services de rédaction inc.
Traduction : Lexi-Tech International

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition Féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359

Ce document peut également être téléchargé à partir du site Web de Condition féminine <http ://www.swc-cfc.gc.ca/>.

RÉSUMÉ

La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie constitue le rapport final d'un projet de recherche qui visait à répondre aux deux questions suivantes : comment les femmes vivant en région rurale peuvent-elles tirer parti des possibilités offertes par la nouvelle économie, notamment celles qui sont liées aux technologies de pointe, et quelles politiques faut-il mettre en place pour favoriser leur pleine participation à cette nouvelle économie? Pour les travaux de recherche, réalisés en Nouvelle-Écosse entre avril 2003 et janvier 2004, nous avons eu recours à diverses méthodes telles l'analyse documentaire, les entrevues et les analyses statistiques.

L'examen de nombreuses politiques fédérales et provinciales, ainsi que des programmes connexes, a permis de dégager les facteurs déterminants de la situation économique des femmes. Par ailleurs, des entrevues réalisées avec des prestataires de services et des responsables de l'élaboration des politiques au fédéral et au provincial ont porté sur les difficultés d'accès à la nouvelle économie pour les femmes des régions rurales, ainsi que sur les obstacles attribuables aux politiques et à leur mise en oeuvre.

Les principales contraintes à la pleine participation des femmes à la nouvelle économie résultent de politiques économiques insensibles à la réalité des femmes des régions rurales, de politiques sociales inappropriées, qui favorisent l'exclusion, ainsi que de la non-intégration des politiques sociales et économiques. Les femmes pourront devenir parties prenantes de la nouvelle économie quand l'élaboration de ces politiques s'inscrira dans un cadre systémique de sensibilisation et de responsabilisation à l'égard des questions liées au sexe. Des politiques et des stratégies globales sont nécessaires pour mettre au jour les incompatibilités des régimes intergouvernementaux et intragouvernementaux avec les besoins de certains groupes de femmes.

Les femmes sont les grandes oubliées des politiques économiques de la Nouvelle-Écosse et du Canada. De fait, les décisionnaires réfutent tout lien possible entre le sexe et les politiques économiques. Un tel parti pris présuppose que les politiques économiques n'ont rien à voir avec les domaines traditionnellement visés par les politiques sociales, tels que les services de garde et l'aide au revenu. Or, les faits démontrent le contraire. L'adoption de plus en plus fréquente de politiques également applicables aux hommes et aux femmes s'est faite au détriment de ces dernières, en inhibant peu à peu leur capacité à améliorer leur sort sur le plan économique.

Une révision complète des politiques s'impose pour que les femmes des régions rurales puissent participer pleinement à l'économie. Les recommandations formulées dans le rapport invitent les gouvernements fédéral et provinciaux à intégrer l'analyse comparative entre les sexes aux processus décisionnels et aux mécanismes de responsabilité à l'égard des programmes qui sont associés aux politiques sociales et économiques. Le rapport propose également des politiques économiques, sociales et rurales précises.

Bien que la recherche soit une étude de cas axée sur la Nouvelle-Écosse, une bonne partie des conclusions pourraient s'appliquer aux femmes des régions rurales d'autres provinces et territoires.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES iii

PRÉFACE iv

REMERCIEMENTS v

AU SUJET DES AUTEURES vi

SOMMAIRE vii

1. INTRODUCTION 1
   - Démarche d'analyse des politiques 3
   - Méthodologie 4
   - Survol du rapport 8

2. LA NOUVELLE-ÉCOSSE RURALE ET LA NOUVELLE ÉCONOMIE 12
   - Historique du sous-développement rural 14
   - Réflexion autour de la nouvelle économie 18
   - Points saillants 25

3. LES FEMMES DES RÉGIONS RURALES et LA NOUVELLE ÉCONOMIE 27
   - Profil des Néo-Écossaises vivant en milieu rural 27
   - Points saillants 38

4. L'INFRASTRUCTURE SOCIALE OFFERTE AUX FEMMES DES RÉGIONS RURALES 40
   - Quatre éléments clés de l'infrastructure sociale 40
   - Quelles ont été les répercussions des stratégies de restructuration pour les Néo-Écossaises vivant en milieu rural? 48
   - Les obstacles créés par les modalités de prestation à l'intérieur des processus de l'infrastructure sociale 50
   - Points saillants 53

5. LES FEMMES DES RÉGIONS RURALES ET LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES 55
   - Stratégie d'innovation du Canada 56
   - Les autres politiques, programmes et stratégies du fédéral 60
   - Le suivi des répercussions sur les femmes des politiques fédérales 65
   - Les politiques néo-écossaises 66
   - Les autres politiques, programmes et stratégies de la Nouvelle-Écosse 67
   - Mécanismes non conventionnels de suivi et de responsabilisation 69
   - Points saillants 71

6. L'ÉDUCATION et la FORMATION 73
Orientations générales 73
Cadre d'éducation et de formation 76
L'éducation de base et les établissements secondaires pour adultes 79
Programmes de préparation à l'emploi 80
Campus du collège communautaire 81
Formation en cours d'emploi 85
Points saillants 88

7. UNE APPROCHE INCLUSIVE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE 89
Intégration des objectifs sociaux dans le développement économique 89
Développement des très petites et petites entreprises 91
Développement économique communautaire 95
Femmes des régions rurales et développement économique communautaire 98
Assises du DEC axé sur les femmes 101
Points saillants 106

8. L'ÉLABORATION DES POLITIQUES ET LES MÉCANISMES D'ÉGALITÉ DES SEXES 107
Interprétations concurrentes de la notion d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes 108
Sensibilité à la question des sexes dans les politiques publiques et l'élaboration des programmes 109
Problèmes afférents à l'analyse comparative entre les sexes au Canada 112
Quels types de mécanismes d'égalité des sexes faut-il établir au Canada et en Nouvelle-Écosse? 113
Points saillants 116

9. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 118

ANNEXE A. MÉTHODE DE RECHERCHE 125
ANNEXE B. CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIONS RURALES 127
ANNEXE C. LES FEMMES DANS LA NOUVELLE-ÉCOSSE RURALE 129

BIBLIOGRAPHIE 132

NOTES 146

LISTE DES ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACS	Analyse comparative entre les sexes
AE	Assurance-emploi
APEC	Coopération économique de la zone Asie-Pacifique
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
CBDC	Corporations locales de développement communautaire
CCCFNE	Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse
CCDS	Conseil canadien de développement social
CCWESTT	Canadian Coalition of Women in Engineering, Science, Trades and Technology
CED	Community Economic Development
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CFC	Condition féminine Canada
CTC	Congrès du travail du Canada
DRHC	Développement des ressources humaines Canada
EDMT	Entente sur le développement du marché du travail
ERA	Évaluation et reconnaissance des acquis
FCEI	Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
FSE	Fonds social européen
IFA	Initiative Femmes en affaires
IPR	Indice de progrès réel
MFR	Mesure de faible revenu
NSBI	Nova Scotia Business Inc.
NSCC	Nova Scotia Community College
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODR	Organisme de d'expansion régionale
PAC	Programme d'accès communautaire
PCF	Programme de contrats fédéraux
PIB	Produit intérieur brut
PICA	Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique
PLEME	Programme légiféré d'équité en matière d'emploi
RAC	Réseaux d'apprentissage communautaires
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
RMR	Région métropolitaine de recensement
RPC	Régime de pensions du Canada
SFR	Seuil de faible revenu
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
WEE	Société Women's Economic Equality

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche comparative entre les sexes sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser les débats publics sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre aux personnes, aux groupes, aux responsables de l'élaboration des politiques et aux analystes des politiques de participer plus efficacement à l'élaboration de politiques équitables.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche fait suite à un appel de propositions lancé en septembre 2002, sous le thème « La restructuration économique du Canada rural : répercussions des politiques publiques sur les femmes des régions rurales ». D'autres recherches financées par Condition féminine Canada sur le même thème examinent, par exemple : le soins de longue duré et les effets du système de classification des cas sur les soignantes dans les établissements ruraux, les soins obstétriques dans les collectivités rurales de la Colombie-Britannique, une analyse comparative entre les sexes de la politique agricole canadienne, les femmes des régions rurales dans l'industrie forestière et l'agroalimentaire au Canada, et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie.

Une liste complète des projets de recherche financés dans le cadre de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Nos premiers remerciements s'adressent à Condition féminine Canada, qui a accepté de financer le projet. Nous remercions également les nombreuses personnes qui nous ont prêté leur concours pour la réalisation du projet et la rédaction du rapport final. Tout d'abord, un merci tout spécial à Barbara Parker, pour ses précieux conseils et son travail assidu de correction et révision. Merci également à Stella Lord, chercheure au Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse, dont nous avons grandement apprécié l'expérience et les connaissances en matière d'élaboration des politiques et sur tout ce qui a trait aux questions liées au genre en Nouvelle-Écosse.

Nous voulons en outre exprimer toute notre gratitude aux membres des organismes communautaires qui ont accepté de répondre bénévolement à nos entrevues. Leur vision a grandement éclairé notre analyse de l'incidence des politiques sur la situation des Néo-Écossaises vivant en milieu rural. Nous souhaitons enfin remercier les fonctionnaires avec qui nous nous sommes entretenues et qui nous ont permis de mieux comprendre la perspective du gouvernement en matière de politiques. Nous avons grandement apprécié votre aide précieuse.

AU SUJET DES AUTEURES

Ann Manicom a enseigné dans les domaines de la pédagogie et des études sur la condition féminine pendant 25 années. Elle a également travaillé aux échelons provincial, national et international sur les questions liées au genre dans l'enseignement public et postsecondaire. Elle a codirigé la publication du livre *Knowledge, Experience and Ruling Relations* (University of Toronto Press 1995). Membre du projet Hypatia, elle siège au comité de gestion de l'organisme Nova Scotia Women's Fishnet, qui oeuvre auprès des femmes des collectivités côtières.

Janet Rhymes, titulaire d'un diplôme universitaire supérieur en économie, a pendant de nombreuses années été chercheure et intervenante dans les domaines du développement économique communautaire, de la promotion de la santé, des soins à la famille et de l'apprentissage précoce. Elle a publié divers guides de vulgarisation à l'intention des femmes des régions rurales sur les thèmes de la technologie et du développement des entreprises à domicile. Mme Rhymes a vécu et travaillé dans les régions rurales et nordiques du Canada, où elle a fait de l'éducation et du développement communautaire.

Nan Armour a enseigné les sciences et l'écologie dans le réseau public, elle a été conseillère pédagogique pour la Labrador Inuit Association, en plus d'agir à titre de consultante en pédagogie et en développement communautaire. Mme Armour est membre fondatrice du projet Hypatia; elle est également directrice exécutive de la Hypatia Association, vouée à la promotion de la participation des femmes aux domaines des sciences et des technologies.

Doreen Parsons vit et travaille dans un milieu rural de la Nouvelle-Écosse. Sur le plan professionnel, elle conçoit et coordonne des programmes pour le compte de la Women's Economic Equality (WEE) Society, un organisme de promotion de la pleine participation des femmes des régions rurales au développement économique communautaire (DEC) dans la province. Éducatrice et intervenante pendant 20 ans en matière de DEC, elle a travaillé dans le domaine de l'égalité économique aux échelons local, provincial et national. Pendant de nombreuses années, Mme Parsons a dirigé HRDA Enterprises Limited, une société de DEC de Halifax. Elle y était gestionnaire de programmes d'affaires et de formation à l'intention des personnes démunies.

SOMMAIRE

La restructuration économique et sociale a eu d'énormes répercussions sur le revenu des résidentes des collectivités rurales en Nouvelle-Écosse. Dans la nouvelle économie, bousculée par les pressions cumulées de la mondialisation, de la concurrence accrue et d'une utilisation intensive des technologies de l'information et de la communication (TIC), les anciennes pratiques commerciales ne tiennent plus Pour les régions rurales, cette métamorphose annonce le déclin de certains secteurs industriels, mais également un espoir de croissance dans d'autres. Souvent, la participation à la nouvelle économie est présentée comme la panacée en matière de développement rural et de création d'emplois, puisqu'elle offre la possibilité de transformer les méthodes de travail et de permettre aux personnes qui habitent loin des grands centres de travailler à distance par des moyens électroniques, un gage de revitalisation des économies rurales. Cependant, le renouveau promis se fait toujours attendre dans les milieux ruraux de la Nouvelle-Écosse.

Le présent projet de recherche porte sur deux grandes questions : comment les femmes vivant en région rurale peuvent-elles tirer parti des possibilités offertes par la nouvelle économie, et quelles politiques faut-il mettre en place pour favoriser leur pleine participation à cette nouvelle économie?

Principales constatations

Il appert que les femmes résidant dans des collectivités rurales, en dépit de leur ténacité et de leur créativité, n'arrivent pas à surmonter des défis et des obstacles bien précis qui freinent leur entrée dans la nouvelle économie. Les principales embûches proviennent de politiques économiques indifférentes à leur réalité, de politiques sociales inadéquates et non inclusives, ainsi que de la non-intégration en général des politiques sociales et économiques. Les femmes sont les grandes oubliées des politiques économiques de la Nouvelle-Écosse et du Canada. De fait, les décisionnaires réfutent tout lien possible entre le sexe et les politiques économiques. L'adoption de plus en plus fréquente de politiques également applicables aux hommes et aux femmes s'est faite au détriment de ces dernières, en inhibant peu à peu leur capacité à améliorer leur sort sur le plan économique. Les femmes pourront devenir parties prenantes de la nouvelle économie quand l'élaboration des politiques s'inscrira dans un cadre systémique de sensibilisation et de responsabilisation à l'égard des questions liées au sexe. Des politiques et des stratégies globales sont nécessaires pour mettre au jour les incompatibilités des régimes intergouvernementaux et intragouvernementaux avec les besoins de certains groupes de femmes.

Recommandations de principe

Une révision complète des politiques s'impose pour que les femmes des régions rurales puissent participer pleinement à l'économie. Le rapport contient des recommandations qui invitent les gouvernements fédéral et provinciaux à intégrer l'analyse comparative entre les sexes aux processus décisionnels et aux mécanismes de responsabilité à l'égard des programmes qui sont associés aux politiques sociales et économiques. Le rapport propose

également des politiques économiques, sociales et rurales précises dans les domaines de l'entrepreneurship, du développement économique communautaire axé sur les femmes, de l'éducation et de la formation,des services de garderie, de l'assurance-emploi et de l'aide sociale.

1. Élaborer des politiques publiques qui reposent sur des principes d'égalité et sur la pleine intégration de l'analyse comparative entre les sexes, de la planification et du processus décisionnel.

Des politiques publiques fondées sur les principes de l'égalité permettraient aux femmes de devenir des participantes et des partenaires à part entière de la planification, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation de l'élaboration des politiques et des programmes. Des politiques égalitaires garantiraient l'offre parallèle de programmes généraux et de programmes ciblés. Dans cette optique, nous recommandons les modifications suivantes aux politiques et aux programmes :

- Les politiques gouvernementales doivent rétablir les programmes de financement des initiatives de formation, de perfectionnement professionnel, de développement social et économique à l'intention des femmes. Pour être efficace, la démarche d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes doit englober des programmes de financement prévus expressément pour les femmes, au fédéral et au provincial.

- Le gouvernement du Canada doit prévoir une analyse comparative entre les sexes à toutes les étapes de l'élaboration des politiques, depuis la conception, la planification et la prise de décision jusqu'à l'interprétation et, enfin, la mise en oeuvre nationale ou régionale des programmes et des stratégies. Tout au long du processus, des travaux de recherche et d'analyse seront menés pour mettre au jour, définir et atténuer les effets différents des mécanismes selon le sexe.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit témoigner de sa volonté d'assurer l'égalité entre les sexes en prescrivant l'intégration d'un mécanisme décisionnel qui tient compte des différences entre les sexes dans le processus d'élaboration des politiques.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent exiger que des données ventilées selon le sexe soient recueillies et utilisées tout au long du processus d'élaboration des politiques. Le fait que le processus d'élaboration des politiques ne prévoit aucune analyse comparative entre les sexes s'explique en partie par l'absence de statistiques ventilées selon le sexe, sans lesquelles il est très difficile de dresser un profil des femmes et de faire le suivi des progrès accomplis. Sans de telles données, on peut difficilement imposer un cadre de responsabilisation et le faire appliquer, et on ne peut pas effectuer une analyse comparative entre les sexes efficace lors de l'élaboration des politiques.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit recueillir des données afin de dresser le profil des femmes des régions rurales, y compris le profil des Afro-Néo-Écossaises, des femmes handicapées, des femmes autochtones, des Acadiennes, des immigrantes et d'autres femmes faisant partie de minorités visibles.

- Les gouvernements doivent intégrer des mesures exécutoires visant l'égalité entre les sexes (mécanismes de responsabilisation, de collecte de données, de suivi et d'évaluation) à leurs politiques ainsi qu'aux stratégies, cadres de travail et programmes financés qui en découlent.

- Les gouvernements doivent instituer des mécanismes de financement stables et pluriannuels à l'appui des groupes de femmes œuvrant dans le domaine de l'élaboration des politiques, pour améliorer l'efficacité des mécanismes de consultation sur les politiques.

2. Élaborer des politiques économiques favorisant la pleine participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie.

Les politiques axées sur la nouvelle économie doivent être équitables pour les régions rurales. Elles devront s'inscrire dans un cadre systémique de sensibilisation aux différences entre les sexes et de responsabilisation pour assurer l'inclusion et la reconnaissance de la valeur des femmes des régions rurales. Pour mettre en valeur de des femmes et le développement économique communautaire axé sur les femmes, il faut tenir compte d'éléments comme l'accès au crédit, les modalités de travail atypiques, les régimes de garderie, l'accès aux TIC, l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi et aux programmes de sécurité sociale. L'investissement dans ces domaines est primordial pour permettre aux femmes d'exploiter les possibilités offertes par la nouvelle économie.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent veiller à une répartition plus équitable des fonds publics afin que les politiques et les programmes axés sur l'innovation, la recherche et le développement, le transfert technologique, ou encore la croissance et le développement bénéficient autant aux collectivités rurales qu'aux collectivités urbaines du pays.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent adopter des politiques axées sur l'égalité des sexes applicables à tous les organismes de développement économique financés par le public. Ces politiques devront rattacher aux programmes de financement des mécanismes de responsabilisation, de collecte de données ventilées selon le sexe, de suivi et d'évaluation, en plus d'instaurer des mesures exécutoires qui permettront de cerner les répercussions des programmes sur divers groupes de femmes des régions rurales.

- Le gouvernement du Canada doit exiger que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique se donne des objectifs d'égalité entre les sexes, en offrant parallèlement des programmes pour la population en général et des programmes ciblés pour les femmes. L'Agence s'acquitterait ainsi de la responsabilité législative qui lui incombe de défendre les intérêts, les priorités et les préoccupations du Canada atlantique auprès des décisionnaires du gouvernement fédéral.

- Le gouvernement du Canada doit financer des travaux de recherche sur les femmes entrepreneuses, afin de mieux les connaître et de mieux les comprendre, et de cerner les obstacles systémiques auxquelles elles sont exposées.

- Le gouvernement du Canada doit étudier l'incidence des politiques sur les travailleuses autonomes, de plus en plus nombreuses au pays, leur contribution à l'économie et leur situation. Le gouvernement doit reconnaître que les systèmes en place sont truffés d'inégalités à leur égard et il doit adopter des politiques pour redresser cette situation.

- Le gouvernement du Canada doit offrir des programmes économiques qui tiennent compte d'aspects qui ont un intérêt particulier pour les femmes entrepreneuses : l'accès au microcrédit; les programmes d'assurance-emploi et de sécurité sociale; les possibilités de mentorat et de réseautage; l'acquisition de compétences en affaires; les programmes d'information et gouvernementaux; le soutien aux entreprises du secteur des services.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent reconnaître la force du développement économique communautaire axé sur les femmes comme véhicule favorisant l'accès des femmes des régions rurales à l'emploi dans la nouvelle économie, en lui donnant droit de cité dans leurs politiques et leurs programmes.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent instaurer des mécanismes qui garantiront le financement des organismes de développement économique communautaire axé sur les femmes dont l'objectif est de créer la capacité opérationnelle, financière, technique et de recherche nécessaire pour offrir des services de formation et d'emploi à long terme qui favoriseront la pleine participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie.

- Le gouvernement du Canada doit appliquer une analyse des différences entre les sexes à toutes les initiatives de financement découlant de l'annonce de crédits supplémentaires pour le développement économique communautaire et l'économie sociale dans le budget de mars 2004.

3. Élaborer des politiques sociales qui poseront les fondements de l'inclusion, de l'innovation et de l'égalité.

Pour promouvoir l'accès des femmes à la nouvelle économie, les politiques sociales doivent prévoir des mesures dans les domaines notamment de l'accès à des services de qualité en matière de garde et d'éducation des enfants en bas âge; des inégalités du système d'aide au revenu; de la création d'emplois intéressants, de l'assurance-emploi et de l'apprentissage continu.

- Le gouvernement du Canada doit établir et financer un régime universel, de qualité supérieure et souple de garderie et d'éducation des enfants en bas âge, sans lequel les femmes des régions rurales n'auront jamais accès à l'éducation et à l'emploi dans la nouvelle économie.

- Le gouvernement du Canada doit revoir les règles d'admissibilité à l'assurance-emploi afin de donner plus de chances aux travailleuses autonomes et à un nombre plus élevé de femmes qui occupent des emplois atypiques ou à temps partiel.

- Le gouvernement du Canada doit revoir les règles d'admissibilité à l'assurance-emploi afin de donner plus de chances aux personnes au chômage ou qui ne sont pas visées par le régime. Il y a pénurie de services d'emploi dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse pour les femmes qui ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi.

- Les gouvernements doivent adopter un système de collecte systématique de statistiques ventilées selon le sexe pour être en mesure d'analyser les répercussions des programmes en place pour les femmes des régions rurales, y compris les groupes suivants : Afro-Néo-Écossaises; femmes handicapées; femmes autochtones; Acadiennes; immigrantes et autres membres de minorités visibles.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit prolonger la période maximale d'indemnisation des bénéficiaires de l'aide sociale qui font des études postsecondaires à temps plein, qui est actuellement de deux années.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit intégrer à sa politique d'aide sociale des stratégies d'éducation et d'emploi à long terme à l'intention des femmes désireuses de participer à des programmes de formation poussée et de transition au marché du travail.

- Les gouvernements doivent rétablir le financement de fonctionnement à long terme aux organismes communautaires de formation et de défense de l'égalité des femmes afin d'en faire une infrastructure durable essentielle à l'élaboration des programmes et des politiques communautaires.

- Les gouvernements doivent rétablir le financement pluriannuel axé sur les projets afin de favoriser l'offre de programmes communautaires de formation et de perfectionnement professionnel dans les collectivités rurales.

- Les gouvernements doivent fournir du financement direct, sur une base pluriannuelle, aux organismes locaux de femmes afin de les aider à mettre sur pied des programmes de préparation à l'emploi assortis d'une gamme étendue de services de soutien dans les domaines notamment de la formation professionnelle, du recyclage, du counselling, de l'adaptation au milieu, des techniques de recherche d'emploi, des programmes d'initiation au travail et de la formation en informatique et en économie.

- Les gouvernements doivent concevoir des mécanismes de financement viables et à long terme à l'appui des programmes d'accès aux technologies et de formation à l'intention des femmes vivant dans les collectivités rurales. L'adoption de politiques favorisant l'accès des femmes aux TIC est devenue un impératif. À cet escient, les politiques seront axées particulièrement sur l'insertion sociale, l'acquisition de connaissances en informatique, la création de programmes souples tenant compte de l'expérience des femmes, ainsi que sur l'accès à faible coût ou gratuit aux TIC pour contrer le fossé numérique.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit appuyer des initiatives qui visent à renforcer la capacité du Nova Scotia Community College à réduire les inégalités entre les sexes :

création d'un bureau de l'égalité hommes-femmes; élaboration de politiques et d'initiatives axées sur l'égalité entre les sexes et qui favorisent particulièrement l'accès des femmes des régions rurales aux programmes d'apprentissage de métiers et technologiques (par exemple, horaires à temps partiel, services de garderie sur le campus, cours préparatoires de rattrapage en mathématiques et en sciences, prêt d'ordinateurs).

- Les gouvernements doivent collaborer avec la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et les chambres de commerce dans les régions rurales, et miser sur l'expérience des collèges communautaires et des groupes de femmes locaux pour sensibiliser les employeurs aux avantages d'engager des femmes et d'offrir de la formation à leurs employées afin de favoriser leur avancement dans les emplois de la nouvelle économie.

- Les gouvernements doivent améliorer et accélérer la diffusion d'information sur le marché du travail dans les régions rurales, en s'alliant le soutien d'organismes gouvernementaux et communautaires. Des services améliorés de transition vers le marché du travail permettront une meilleure vue d'ensemble des perspectives d'emploi dans la nouvelle économie.

- Les gouvernements doivent exploiter au maximum les possibilités du partenariat pour faire progresser la cause de l'égalité des sexes, en exigeant l'intégration de stratégies d'égalité entre les sexes et de mesures des résultats dans les ententes (comme c'est le cas déjà des ententes sur la formation postsecondaire et en milieu de travail).

4. Élaborer des politiques économiques et sociales qui tiennent compte des régions rurales du Canada et des besoins de ces collectivités.

Les politiques économiques et sociales doivent prendre en compte les besoins particuliers des collectivités rurales du Canada – dont l'un des plus importants est l'amélioration de l'infrastructure rurale. Les politiques économiques actuelles, de façon directe ou non, font la part belle aux régions urbaines. Ce parti pris, en plus d'accentuer le clivage entre régions rurales et régions urbaines, contribue à aggraver l'état de sous-développement des régions rurales au Canada.

- Les gouvernements doivent veiller à ce que tous leurs ministères appliquent les principes de la « lentille rurale » à leurs politiques économiques et sociales.

- Les gouvernements doivent se doter de mécanismes de responsabilisation et de processus de suivi garantissant que les régions rurales bénéficient d'un traitement équitable dans les processus d'affectation des fonds et de mise en oeuvre des programmes associés aux initiatives de la nouvelle économie. À cette fin, ils devront recueillir des données sur les répercussions de la nouvelle économie dans les régions rurales.

- Les gouvernements doivent veiller au maintien et à l'expansion de l'infrastructure rurale (dans le domaine du transport en particulier), pour favoriser l'exploitation de toutes les possibilités offertes par la nouvelle économie.

- Le gouvernement du Canada doit doter les régions rurales d'une infrastructure complète de télécommunications.

- Les gouvernements doivent faire en sorte que les citoyens et les entreprises des régions rurales aient accès aux TIC, en leur fournissant notamment des installations de distribution, du matériel, de la formation, des technologies informatiques et divers logiciels.

1. INTRODUCTION

À l'automne 2002, Condition féminine Canada a lancé un appel de propositions de projets de recherche sur le thème *La restructuration économique du Canada rural : Répercussions des politiques publiques sur les femmes des régions rurales*. Les travaux de recherche devaient rendre compte de l'incidence de la transition économique du Canada sur le revenu des femmes vivant dans les régions rurales. Dans la nouvelle économie, bousculée par les pressions cumulées de la mondialisation, de la concurrence accrue et d'une utilisation intensive des technologies de l'information et de la communication (TIC), les anciennes pratiques commerciales ne tiennent plus. Pour les régions rurales, cette métamorphose annonce le déclin de certains secteurs industriels, mais également un espoir de croissance dans d'autres. La Nouvelle-Écosse est une province à forte concentration rurale, et la population des régions rurales doit lutter contre les importants obstacles structuraux qui sont le propre des régions sous-développées de l'est du Canada : taux de chômage élevé, faibles taux d'activité au marché du travail, faibles revenus, faible scolarité, qui tous responsables du fort taux de migration de sortie, parmi les jeunes surtout. Les problèmes sont encore plus marqués chez les femmes. Souvent, la participation à la nouvelle économie est présentée comme la panacée en matière de développement rural et de création d'emplois, puisqu'elle offre la possibilité de transformer les méthodes de travail et de permettre aux personnes qui habitent loin des grands centres de travailler à distance par des moyens électroniques, un gage de revitalisation des économies rurale. Le rapport examine les obstacles qui empêchent les femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse d'exploiter pleinement ce potentiel.

Le projet de recherche, qui s'est déroulé en Nouvelle-Écosse entre avril 2003 et janvier 2004, a cherché des réponses à deux grandes questions :

- Comment les femmes vivant en région rurale peuvent-elles tirer parti des possibilités offertes par la nouvelle économie, notamment celles qui sont liées aux technologies de pointe?

- Quelles politiques faut-il mettre en place pour favoriser la pleine participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à cette nouvelle économie?

En 1997, Women's Economic Equality Society (WEE Society 1997) mettait en route le projet *Counting Women in Community Economic Development*, au cours duquel 1 540 femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse ont été invitées à échanger sur leur travail au sein de la collectivité ainsi que sur les obstacles à leur participation aux processus décisionnels. Ces échanges ont montré à quel point les femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse étaient dévouées à la croissance et au développement durables de leurs collectivités, afin que leurs enfants et leurs petits-enfants puissent y rester et y travailler. Le rapport du projet explique comment le désengagement du gouvernement à l'égard des enjeux sociaux a alourdi le fardeau des femmes des régions rurales – qui ont pris à leur compte la création de garderies communautaires, de banques alimentaires et de logements abordables, et qui ont prêté leur soutien aux écoles, aux prises avec d'importantes compressions budgétaires. Ces femmes ont également été forcées de compenser pour les failles nombreuses du système de

santé de la Nouvelle-Écosse, en fournissant des soins à des patients ayant reçu un congé précoce de l'hôpital, à des personnes âgées ou handicapées.

Quand on leur a demandé de suggérer des moyens d'améliorer les possibilités au travail, dans leurs activités de bénévolat, familiales et de soutien à leurs voisins et à la collectivité, voici ce que ces femmes ont répondu :

- l'accès accru à l'information et aux ressources;
- la possibilité de bâtir des réseaux;
- du soutien aux garderies et pour les soins aux a[illegible]es;
- des solutions nouvelles au transport;
- du financement pour les projets communau[illegible]aires et du crédit pour la création d'entreprises;
- des programmes de formation et d'éducation;
- des possibilités d'emploi ou de meilleurs emplois;
- la sensibilisation accrue à l'égard des obstacles culturels;
- la valorisation du travail non rémunéré accompli par les femmes;
- du soutien aux bénévoles;
- la représentation aux conseils et aux comités;
- des partenariats améliorés avec la collectivité;
- des promoteurs locaux à l'appui du développement local;
- des services pour les jeunes;
- des services de santé améliorés;
- des pistes de solution aux problèmes environnementaux;
- des limites aux projets à court terme (WEE Society 1997).

Pour les femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse, tous ces besoins forment un tout. Ainsi, si une possibilité de réseautage s'ouvre mais qu'une femme n'a pas de moyen de transport ou personne pour s'occuper de son enfant, comment peut-elle en profiter? Ou encore, si les perspectives d'emploi sont faibles et qu'une femme trouve une idée de petite entreprise, mais qu'elle n'a pas accès à du capital pour lancer son entreprise, c'est plutôt décourageant.

La liste des difficultés soulignées par les participants au projet *Counting Women in Community Economic Development* montre que beaucoup de domaines de politique influent sur la vie des femmes, de même que l'interdépendance des politiques sociales et économiques. Quand nous avons rédigé notre proposition initiale de recherche sur le thème *La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie*, notre intention était d'analyser en profondeur diverses politiques économiques,

sociales, rurales et éducatives afin de cerner comment le cumul des divers lacunes, omissions et contradictions pouvait créer des obstacles ou des difficultés pour les femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse désireuses de trouver un emploi stable dans la nouvelle économie, et plus particulièrement les femmes démunies ou doublement désavantagées, c'est-à-dire les Afro-Néo-Écossaises; les femmes handicapées; les Acadiennes; les femmes immigrantes ou membres d'une autre minorité visible.

Démarche d'analyse des politiques

À l'étape de la planification de la recherche, nous avons donné au terme *politiques* une acception large englobant les cadres de travail, les stratégies et les plans d'action, ainsi que les politiques prescrites par voie législative. De fait, certaines politiques provinciales et fédérales qui ont des répercussions sur les femmes des régions rurales par rapport à la nouvelle économie sont prescrites par voie législative; c'est le cas notamment des régimes de l'assurance-emploi (AE) et d'aide sociale, dont le cadre législatif est très ferme. D'autres initiatives, telles que la Stratégie d'innovation du Canada ou le *Nova Scotia Skills Framework*, sont présentées comme des cadres d'action, des stratégies évolutives ou des programmes découlant de politiques officielles. Comme certains documents stratégiques ou documents-cadres importants sont les précurseurs des plans d'action du provincial et du fédéral, il semble qu'on les utilise comme s'il s'agissait de politiques. C'est pourquoi nous avons ratissé très large pour débusquer tous les obstacles stratégiques à la participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie.

Nous avons par ailleurs tenu pour acquis que les politiques gouvernementales pouvaient aussi bien se traduire par l'action que par l'omission. En soi, le défaut d'agir constitue une forme de décision stratégique. Nous utilisons le terme *politique* très largement pour désigner la mise en oeuvre et le suivi aussi bien que la formulation. « L'élaboration des politiques et leur mise en application sont des processus imbriqués et inséparables [*traduction*] » (Yan 1998 : 44). Pour faire une analyse efficace de la situation des femmes des régions rurales et de leur accès à l'emploi dans la nouvelle économie, il faut au préalable admettre le caractère indissociable de leur formulation et de leur mise en oeuvre. La qualité du contenu est vaine si les processus subséquents de mise en oeuvre et de suivi ne peuvent livrer les résultats attendus ni permettre de les mesurer. Le projet de recherche s'est donc penché sur les processus de suivi et de responsabilisation, sans lesquels les ministères n'ont aucun moyen de déterminer si les femmes des régions rurales disposent de chances égales par rapport aux politiques et aux programmes gouvernementaux en matière de nouvelle économie.

Au Canada, le contexte d'élaboration des politiques est très complexe du fait de la responsabilité partagée entre le fédéral, le provincial et le municipal en matière de prestation des services. Ce contexte est caractérisé notamment par la complexité des échanges réciproques entre le fédéral et le provincial, sur fond de paiements de transfert, de perpétuels changements dans les champs de compétences et les responsabilités du fédéral et du provincial, de systèmes de gouvernance à multiples paliers et de projets conjoints. Concrètement, cela se traduit souvent par des politiques provinciales modelées par les politiques fédérales, tantôt à cause des priorités de financement, tantôt à cause des brèches laissées par le fédéral, qui obligent le provincial à prendre le relais. Le budget de la Nouvelle-Écosse étant largement alimenté par les paiements de péréquation du

fédéral, le programme du gouvernement provincial est articulé au gré des crédits consentis par le fédéral et des lacunes laissées par l'absence de crédits.

Le programme à forte tendance néo-libérale du gouvernement et la place qu'occupent la concurrence et la mondialisation dans la nouvelle économie nous oblige à tenir compte du modèle stratégique d'entreprise pour bien comprendre les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Dans un modèle axé sur l'entreprise, l'élément moteur des politiques n'est plus le bien-être de la société, mais plutôt les objectifs de l'efficience et de l'économie. Dans un tel contexte, « les objectifs d'équité et de juste répartition sont fortement menacés par un environnement concurrentiel mondial dans lequel les autorités gouvernementales doivent se battre pour attirer des investissements commerciaux et des emplois, ce qui les force à sabrer dans leurs politiques coûteuses [*traduction*] » (Gunderson et Riddell, cité dans Townson 2003 : 9).

La présente étude portant sur les femmes des régions rurales, nous avons analysé comment la notion de ruralité était intégrée aux processus d'élaboration des politiques. Historiquement, tant au Canada qu'en Nouvelle-Écosse, la ruralité a été associée à l'agriculture, de sorte que les politiques de développement rural ont toujours été l'apanage des ministères de l'agriculture. Les programmes de développement agricole ont été de loin l'enjeu prioritaire des politiques de développement rural (Fairburn 1998; Pezzini 2000). Or, les équipes de recherche qui se sont intéressées au Canada rural observent, depuis un certain temps déjà, que les politiques rurales doivent dépasser la composante agricole, ce qui suppose de bien comprendre les différences entre les régions rurales. Le gouvernement fédéral a mis au point un outil appelé la *lentille rurale* afin d'aider tous les ministères à tenir compte des répercussions de leurs projets de politiques dans les régions rurales.

Méthodologie

La méthode de recherche comprenait une analyse documentaire, une analyse statistique ainsi qu'une analyse de données d'entrevue.

Analyse documentaire

L'analyse documentaire a porté sur le corpus et sur toutes les politiques importantes. Notre hypothèse de base était que la capacité des femmes à tirer profit des possibilités offertes par la nouvelle économie est tributaire des répercussions cumulées des politiques du fédéral et du provincial, de même que des divers ministères. La démonstration de cette hypothèse a exigé l'étude d'un très vaste corpus et de très nombreuses politiques. Parmi les sujets visés par l'analyse documentaire se trouvent la nouvelle économie et la mondialisation, les stratégies de connectivité, la ruralité et le sous-développement rural, la question des sexes dans les processus d'élaboration des politiques, les mécanismes officiels d'égalité des sexes, l'aide sociale, l'assurance-emploi, la formation et l'apprentissage, le développement économique du Canada atlantique, le développement économique communautaire et l'économie sociale. La plupart des études étaient canadiennes, si ce n'est pour la question des mécanismes officiels d'égalité des sexes, pour laquelle nous avons consulté des sources européennes. Pour le volet de l'analyse des politiques, nous avons consulté les documents importants des ministères

fédéraux (dont ceux d'Industrie Canada et de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, de Condition féminine Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada), ainsi que ceux de certains ministères provinciaux (Office de développement économique, ministère de l'Éducation et ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse). Nous avons également étudié des programmes tels les Organismes de développement régional (ODR), les Corporations de développement communautaire (CBDC) et les Collectivités ingénieuses. Chacun des chapitres donne le compte rendu des politiques et des programmes étudiés aux fins d'un thème précis.

Analyse statistique

En nous fondant sur les Profils des communautés du Recensement de 2001[1] (Statistique Canada) et sur les données statistiques du ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse pour 2002 (*Nova Scotia Statistical Review 2002*), nous avons établi le profil des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse, qui comprend des données sur la répartition selon l'âge, les migrations, la diversité, l'invalidité, les revenus d'emploi, le taux d'emploi par industrie, les taux d'emploi, les taux d'activité, les taux de chômage et les niveaux de scolarité. Des contraintes de temps et d'argent, aussi bien que la disponibilité limitée des données, ont empêché une analyse statistique exhaustive et notre compréhension des écarts entre les femmes des régions rurales est donc parcellaire. Étant donné la difficulté à dresser ce profil, nous recommandons la poursuite des recherches afin de tracer un profil plus fidèle des femmes des régions rurales, qui comprendrait notamment des données sur les Afro-Néo-Écossaises, les femmes handicapées, les femmes autochtones, les Acadiennes, les immigrantes et les membres d'autres minorités visibles.

Nous avons tracé un portrait ponctuel limité à partir de plusieurs indicateurs communs. Pour ce faire, nous avons utilisé des données à l'échelon des comtés pour être en mesure de dégager des comparaisons d'ordre général entre les régions rurales et les régions urbaines. Nous avons comparé la plus importante zone urbaine et métropolitaine de la Nouvelle-Écosse (la Municipalité régionale d'Halifax) avec d'autres comtés de la Nouvelle-Écosse (régions non urbaines), qui tous sont considérés comme étant ruraux par définition[2]. Pour bien faire ressortir le fossé qui existe entre les régions rurales et les régions urbaines, nous avons aussi comparé la région métropolitaine avec les trois comtés les plus ruraux de la Nouvelle-Écosse, Guysborough, Victoria et Richmond. Il importe de souligner à cet égard que la population de ces trois comtés est sensiblement moins élevée que celle de la zone métropolitaine. Sans nier l'utilité des données à l'échelon des comtés pour comparer les zones urbaines et rurales et pour identifier les zones les plus rurales, il reste que ces comtés couvrent des zones géographiques assez vastes et que cela peut nuire à l'analyse des conditions rurales. En effet, les collectivités rurales sont en général en concurrence avec la zone urbaine au centre de leur sphère (Henry et Drabenstott 1996). Une macroperspective (à l'échelon du comté) risque d'escamoter d'importants microphénomènes. Les énoncés généraux sur les tendances ont donc été formulés en tenant compte du degré de ruralité. Ces tendances devraient être plus vérifiables pour les régions les plus marginalisées en raison de leur caractère rural.

Entrevues

Nous avons réalisé des entrevues et des consultations auprès de deux groupes différents, en suivant une démarche axée sur les témoins privilégiés. Le premier groupe était constitué de personnes ressources d'organismes communautaires de services et de défense des intérêts situés dans diverses régions rurales de la province. Nous avons approché des intervenantes et intervenants qui cumulaient plusieurs années de service en région rurale et qui avaient exercé des fonctions leur donnant une bonne vue d'ensemble de l'expérience des femmes des régions rurales à la recherche d'un emploi ou d'une formation pour améliorer leurs perspectives d'emploi. Nous avons ciblé des organismes prestataires de services et d'intervention à partir de leur expérience des services de première ligne, de la diversité des femmes composant leur clientèle, de la gamme de services offerts, du degré de ruralité de l'autorité dont ils relèvent et des politiques clés qui touchent leurs clientes. Les organismes au sein desquels nous avons choisi les personnes interrogées comprennent des centres pour femmes, des organismes de développement régional, des fournisseurs au titre du Programme d'accès communautaire (PAC) ainsi que des centres de ressources en emploi. Nous avons par ailleurs consulté des prestataires de services défendant les intérêts de groupes de divers horizons culturels, soit des immigrantes, des femmes handicapées, des Afro-Néo-Écossaises et des francophones. (On trouve à l'annexe A la liste des organismes participants.) Au cours des consultations, nous avons tout d'abord déterminé le rôle des organismes et la clientèle féminine desservie. Nous les avons interrogés au sujet des domaines où les politiques fédérales et provinciales ont une incidence sur leur clientèle, du soutien apporté par ces politiques ou au contraire du tort qui leur est attribuable, de l'incapacité, le cas échéant, de certaines femmes à accéder aux services en raison de politiques données, et des modifications souhaitées aux politiques. Nous avons utilisé l'information tirée des consultations auprès des prestataires de services pour vérifier si les difficultés rapportées dans le corpus continuaient d'affecter les Néo-Écossaises. Cette information nous a également permis de préciser les incidences sur les femmes des régions rurales des pratiques et des procédures découlant de l'enchevêtrement des politiques du fédéral et du provincial, et de celles de leurs ministères.

Notre second groupe de témoins était formé de fonctionnaires participant aux processus d'élaboration des politiques en Nouvelle-Écosse, au sein du gouvernement provincial ou de bureaux régionaux de ministères fédéraux. Nous avons choisi des fonctionnaires occupant des postes cadres de gestion, de direction générale, de direction et de conseil principal de direction. L'objet des entrevues était de mieux comprendre la vision des responsables des politiques et les processus de mise en oeuvre à l'intérieur des ministères pertinents au fédéral et au provincial (ministères des Services communautaires et de l'Éducation, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Industrie Canada et Office de développement économique). En nous fondant sur une analyse et une compilation préliminaires des politiques pertinentes au thème de la recherche, nous avons répertorié les principaux ministères et les personnes qui, au sein de ces ministères et de leurs bureaux, semblaient les plus compétentes pour répondre aux questions sur les politiques. Au cours des entrevues, nous avons posé des questions sur l'application de l'analyse comparative entre les sexes aux processus d'élaboration des politiques quand nous étions incapables de déterminer à partir des documents en ligne si les ministères fédéraux et provinciaux y avaient eu recours. L'information tirée de ces entrevues

nous a permis de préciser notre interprétation des politiques et pour déterminer dans quelle mesure les décisionnaires ont intégré à leur discours les questions liées aux différences entre les sexes. Les membres de l'équipe de recherche ont mené toutes les entrevues, qui ont été enregistrées, transcrites puis analysées suivant les principes courants de la déontologie en matière d'anonymat, de confidentialité et de consentement éclairé. Dans le rapport, selon les ententes de confidentialité signées, nous sommes tenues de dire « consultations auprès des prestataires de services » ou « consultations auprès des décisionnaires », sans aucun autre renseignement nominatif quand nous citons des extraits d'entrevue.

Contraintes

Ce projet de recherche était de vaste envergure. Le nombre de politiques en cause, dont certaines se chevauchent, et les limites de temps nous ont imposé de rétrécir le champ de recherche. On trouve beaucoup d'écrits sur l'accès des femmes aux carrières scientifiques et technologiques dans la nouvelle économie. Les analyses initiées par les gouvernements et l'industrie portent essentiellement sur les femmes faisant carrière dans un domaine scientifique ou de génie. De multiples stratégies d'équité visent l'inclusion des femmes dans les programmes de sciences, de génie et de technologie dans les universités et, subséquemment, dans les emplois en sciences, en recherche, en génie et en technologies. Le fédéral a créé des programmes, des bourses et des chaires de recherche pour attirer plus de femmes dans les domaines des sciences et du génie, alors que des organismes font une promotion très active pour inciter les femmes à s'intéresser à ces domaines (c'est le cas notamment de la Canadian Coalition of Women in Engineering et du Groupe de travail sur les femmes en sciences et en technologie dans l'administration fédérale). Il existe de plus des programmes qui encouragent les élèves du secondaire à étudier dans les domaines des sciences et des technologies (Techsploration et le projet Hypatia, en Nouvelle-Écosse). Malheureusement, on s'est beaucoup moins intéressés à la recherche, aux politiques et aux programmes axés sur les femmes des régions rurales et la nouvelle économie, et notamment sur celles d'entre elles qui sont marginalisées par la pauvreté. Nous avons donc concentré nos travaux sur ce segment de la population rurale puisque la majorité des difficultés attribuables à des politiques que nous avons relevées les touchent plus particulièrement. Une fois dressé le profil des femmes des régions rurales en Nouvelle-Écosse (se reporter au chapitre 3), nous avons décidé de porter notre attention sur les questions stratégiques ayant une incidence sur l'accès des femmes des régions rurales à faible revenu aux emplois de la nouvelle économie, sur les travailleuses autonomes des milieux ruraux (y compris les entrepreneuses), ainsi que sur le développement économique communautaire (DEC) axé sur les femmes dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, en faisant un lien entre l'emploi des femmes, le développement communautaire et la viabilité. L'objet de la recherche n'était pas de fournir des données comparatives sur les femmes et les hommes des milieux ruraux de la Nouvelle-Écosse, mais plutôt de compiler et de lier entre elles les données connues sur la situation des femmes telle qu'elle est modelée par toutes sortes de politiques et d'enjeux.

Très rapidement, il est apparu que le plus difficile serait de démontrer le caractère singulier des problèmes affectant les femmes des régions rurales. Beaucoup des difficultés connues dans un domaine de politiques (éducation, aide sociale, accès au crédit et connectivité) sont le lot commun des femmes des régions rurales et urbaines. Cependant, dans le cas des

premières, la singularité repose sur l'ampleur des répercussions de tous les facteurs en cause, que ce soit les schémas des services de transport, les disparités régionales en matière d'accès aux installations de formation ou la répartition inégale des emplois liés à la nouvelle économie. Il faut donc envisager les conclusions du rapport selon une perspective du « degré des répercussions ».

Une autre difficulté a marqué notre exercice d'analyse des différences qui caractérisent les femmes des régions rurales. Dans le rapport, quand nous parlons des « femmes des régions rurales en Nouvelle-Écosse », nous faisons référence à l'ensemble de cette population. Cependant, nous faisons également intervenir le concept de « degré de ruralité » (se reporter au chapitre 2), pour différencier les régions rurales offrant un accès plus facile aux services – en raison de la proximité d'une petite ville – de celles qui sont plus isolées. Les femmes des régions rurales ne forment pas un groupe homogène, car leur profil varie selon les contextes. Au cours de la recherche, nous avons dû composer avec des statistiques parcellaires sur les milieux ruraux, ce qui a quelque peu compliqué notre tentative de quantifier les différences. En outre, la plupart des études et des rapports consultés donnent un portrait très large des femmes des régions rurales, qui ne rend pas compte des disparités parfois importantes entre elles. Par conséquent, nous parlons dans le rapport de modèles et de difficultés générales qui ne sont pas applicables au même degré à toutes les femmes des régions rurales. Notre intention était de rendre compte de modèles et de disparités généraux, non des particularités de régions rurales données.

À cela s'est ajouté le manque de données et d'analyses sur les femmes des régions rurales, dans toutes les régions visées par notre enquête. Souvent, nous avons dû nous en remettre à des statistiques sur l'ensemble des Néo-Écossaises et même, dans certains cas, à des statistiques d'envergure nationale, afin de faire ressortir des modèles généraux.

Cette complexité – la prise en compte des degrés de ruralité conjuguée à la multiplicité des politiques et à leurs interrelations – donne toute sa richesse à l'argumentaire développé dans le rapport. L'un des points forts de l'étude est l'attention accordée aux recoupements et aux interrelations des politiques émanant de diverses autorités et paliers de gouvernement. Cette démarche a permis de mettre en lumière l'enchevêtrement des obstacles auxquels sont confrontées les femmes à la recherche d'un emploi dans la nouvelle économie.

Survol du rapport

Le chapitre 2, ***La Nouvelle-Écosse rurale et la nouvelle économie***, donne les caractéristiques générales des régions visées et explique brièvement le contexte historique et contemporain qui a servi de cadre aux politiques de développement rural. La Nouvelle-Écosse est une province essentiellement rurale et, à l'instar de l'ensemble du Canada rural, elle assiste depuis de nombreuses années à un déclin de ses infrastructures qui est à l'origine de son sous-développement. Ce chapitre examine la nouvelle économie dans le contexte de l'emploi dans la Nouvelle-Écosse rurale, en faisant ressortir à la fois son développement allant de modeste à moyen, de même que l'incapacité de l'infrastructure à soutenir la pleine participation d'une bonne partie de la population rurale au marché du travail de la nouvelle économie.

Le chapitre 3, ***Les femmes des régions rurales et la nouvelle économie***, trace le profil des Néo-Écossaises vivant des régions urbaines, non urbaines et à dominante rurale. L'analyse montre la diversité entre les femmes des régions rurales, dont certaines ont accès à des emplois exigeant une éducation supérieure dans l'économie du savoir, à de la formation, à des possibilités d'avancement, alors que d'autres sont moins avantagées en raison de leur pauvreté, de l'accès difficile à la formation et de la qualité des emplois qui leur sont offerts – souvent peu rémunérateurs, à temps partiel et à caractère saisonnier. Les Afro-Néo-Écossaises, les femmes handicapées, les femmes autochtones, les Acadiennes et les immigrantes sont encore plus défavorisées dans tous ces secteurs Ce chapitre met en évidence les difficultés d'ordre structurel qui sont le lot des femmes des régions rurales à la recherche d'emplois dans la nouvelle économie : l'offre d'emplois; l'inexpérience dans les emplois associés à la nouvelle économie; les méthodes de recrutement non favorables aux femmes immigrantes et issues d'une minorité raciale visible; les obstacles liés au transport et l'accès limité à des ordinateurs, aggravé par l'absence d'infrastructures publiques permanentes de formation dans les régions rurales, pour tous les types d'utilisations des TIC. Nous avons également recensé les obstacles auxquels se butent les femmes qui essaient d'entrer dans la nouvelle économie par la voie du travail autonome : difficultés d'accès au crédit et à des services conseils en matière de démarrage et de viabilité des entreprises; absence de réseaux de soutien aux femmes dans les petites entreprises et manque d'accès à de l'information sur le développement des petites entreprises.

L'une des constatations phares de cette étude a trait à la nécessité de tenir compte des politiques sociales dans l'analyse des enjeux stratégiques du domaine économique qui sont liés à l'emploi dans la nouvelle économie. En effet, les enjeux économiques sont intimement liés au développement social.

Au chapitre 4, ***L'infrastructure sociale offerte aux femmes des régions rurales***, nous abordons le thème de la restructuration des politiques sociales et de soutien du revenu du fédéral, l'un des moyens mis en oeuvre pour positionner le Canada dans l'économie mondiale au cours des dix dernières années. S'ajoute à cette restructuration son manquement à l'engagement à l'égard de la stratégie nationale de garderies, une infrastructure primordiale de la participation des femmes au marché du travail. Les exclusions systémiques sont devenues très manifestes. Nous avons cerné quatre secteurs de l'infrastructure sociale et de soutien du revenu qui ont eu des répercussions négatives sur les collectivités rurales et l'accès des femmes aux emplois de la nouvelle économie :le défaut de mettre en place un réseau national de garderies complet; la non-admissibilité de beaucoup de femmes aux prestations d'emploi et de formation du fédéral (*Loi sur l'AE*); les restrictions du régime provincial de soutien du revenu (loi sur l'aide sociale), ainsi que l'effritement soutenu du financement public aux organismes bénévoles et sans but lucratif. Le chapitre se termine sur la démonstration des effets néfastes de l'action aussi bien que de l'omission dans ces domaines stratégiques pour les femmes, à l'intérieur d'un continuum qui englobe les femmes bénéficiaires de l'aide sociale et les chômeuses, les femmes à faible revenu et les femmes qui travaillent à temps partiel, aussi bien que les travailleuses autonomes ou qui occupent des emplois atypiques.

Le chapitre 5, ***Les femmes des régions rurales et les politiques économiques***, analyse les politiques économiques du fédéral et du provincial en cherchant à déterminer si elles contribuent à l'inclusion des femmes des régions rurales. Parmi les politiques et les programmes étudiés, citons la Stratégie d'innovation du Canada (qui comprend les volets *Le savoir, clé de notre avenir* et *Atteindre l'excellence*), le programme Collectivités ingénieuses, le Fonds d'innovation de l'Atlantique, les Corporations de développement communautaire (CBDC) et l'Initiative Femmes en affaires de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA). Ont également fait l'objet d'un examen les programmes Innovative Nova Scotia, Nova Scotia Business Inc. et Opportunities for Prosperity. Nous avons en outre examiné des mesures axées sur la responsabilisation telles que la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEME) et le Programme de contrats fédéraux (PCF). Nous décrivons les politiques économiques du fédéral et de la Nouvelle-Écosse qui sont axées sur la nouvelle économie et dont l'objet principal est de favoriser la création et la croissance d'entreprises axées sur les connaissances de pointe dans les zones urbaines. Les stratégies et les cadres de responsabilisation visent à stimuler l'innovation, la recherche et le développement de même que le transfert technologique, des activités associées surtout aux grands centres et à quelques rares petites villes. Les politiques rurales mettent plutôt l'accent sur la connectivité, le soutien aux petites entreprises à caractère rural ainsi qu'au DEC, par l'entremise des ODR.

Le chapitre 6, ***L'éducation et la formation***, démontre que si la formation est reconnue comme étant essentielle au développement d'une main-d'oeuvre qualifiée, capable de s'adapter facilement à l'évolution technologique et des exigences à satisfaire, l'action gouvernementale a malheureusement eu pour conséquence d'éroder les possibilités d'éducation continue dans les régions rurales. Nous examinerons l'efficacité de politiques relatives à l'éducation et à la formation visant à favoriser l'accès à l'emploi des Néo-Écossaises des milieux ruraux : programmes de rattrapage et de préparation à l'emploi à l'intention des femmes; formation en milieu de travail; formation financée par le gouvernement au titre de l'AE et à l'intérieur du réseau des collèges communautaires. Les initiatives d'éducation et de formation doivent être jumelées à des politiques efficaces de développement économique et social des régions rurales, qui tiennent compte à la fois des degrés de ruralité et du potentiel des régions.

Le chapitre 7, ***Une approche inclusive du développement économique***, étudie des modèles de programmes de développement économique pouvant découler d'une politique économique inclusive. Dans cette optique, nous avons analysé des documents liés aux principales stratégies susceptibles selon nous de favoriser l'employabilité des Néo-Écossaises des milieux ruraux, et particulièrement de ces femmes qui sont marginalisées en raison de leur lieu de vie rural et de leur faible revenu. Cet exercice nous a permis de conclure à l'efficacité des politiques qui reconnaissent le caractère indissociable du développement social et économique. Nous décrivons le DEC axé sur les femmes comme étant un processus de développement inclusif qui, en reconnaissant les obstacles systémiques liés au sexe qui sont le lot quotidien des femmes, permet de créer des possibilités à long terme, propices à renforcer l'autonomie des femmes. Cette approche holistique du développement économique reconnaît la valeur du travail des femmes dans leur foyer, dans leur collectivité, dans les entreprises et dans le milieu du travail

de la nouvelle économie. Le chapitre répertorie des stratégies d'appui au DEC axé sur les femmes dans les régions rurales.

Le chapitre 8, ***L'élaboration des politiques et les mécanismes d'égalité entre les sexes,*** analyse le paradoxe qui a frappé le gouvernement du Canada depuis l'instauration du Plan pour l'équité entre les sexes en 1995, qui a été suivi par une décennie de restructuration dont les répercussions ont été catastrophiques pour bien des femmes, et surtout pour les plus pauvres d'entre elles. Dans ce chapitre, nous remettons en question l'efficacité d'instruments comme l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes et de l'analyse comparative entre les sexes (ACS) pour assurer que l'égalité des sexes est toujours gardée en perspective lors de l'élaboration des politiques fédérales.

Le Chapitre 9, ***Conclusions et recommandations***, clôt le rapport.

2. LA NOUVELLE-ÉCOSSE RURALE ET LA NOUVELLE ÉCONOMIE

Quelles sont les caractéristiques de la Nouvelle-Écosse rurale et comment se situe-t-elle dans la nouvelle économie? Aux fins de la recherche, sont dites *rurales* les régions situées à distance des grands centres urbains, dont la population est relativement réduite et peu dense. Ces deux attributs bien connus de la ruralité – l'isolement et la faible densité – ont tendance à ralentir la croissance économique des régions rurales (Henry et Drabenstott 1996). Cependant, le degré de ruralité peut varier en fonction de la proximité des centres urbains et des petites villes, de la densité de la population, du pourcentage de la main-d'oeuvre active dans le secteur primaire et du degré de ruralité des régions périphériques (Ashton *et al.* 1994).

Les régions les plus rurales du Canada sont les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et l'Île-du-Prince-Édouard, suivies par le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse (Bollman 2001 : 6). Selon les données du Partenariat rural canadien (2002 : 1), 30,4 pour 100 de la population canadienne (ce qui représente plus de neuf millions de personnes) habitaient des régions à prédominance rurale en 2001. Ces régions sont importantes ne serait-ce qu'à cause du nombre de personnes qui décident d'y vivre et de l'interrelation des systèmes ruraux et urbains au chapitre de la main-d'oeuvre et des ressources. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE 1996 : 9), quant à elle, attribue l'importance de la ruralité au fait que « dans la plupart des pays, les régions rurales contribuent à une large part de l'économie nationale et, par conséquent, leur viabilité économique et leur santé environnementale sont des éléments fondamentaux du développement stable des nations [*traduction*] ». En Nouvelle-Écosse, notamment, 70 pour 100 des exportations proviennent d'industries côtières très rurales (CCN 2004 : 21).

Suivant la définition que l'on donne au terme *rural* (voir à cet égard la note 2 à la fin du chapitre 1), les estimations de la proportion de la population rurale en Nouvelle-Écosse varient entre 60 et 75 pour 100. La population urbaine la plus importante se trouve dans la Municipalité régionale d'Halifax, la capitale et seule région métropolitaine de recensement (RMR)[1]. La municipalité régionale du Cap-Breton – qui comprend Sydney ainsi que diverses petites villes et régions rurales adjacentes – est le deuxième centre en importance de la province, mais il n'est pas assez gros pour constituer une RMR. Le restant de la province est parsemé de petites villes et de régions rurales, réparties dans seize comtés. Trois de ces comtés, soit Guysborough, Richmond et Victoria, sont entièrement ruraux aux termes de la définition de l'OCDE, et ils forment donc les régions les plus rurales de la Nouvelle-Écosse[2]. Cela fait de la Nouvelle-Écosse une province à forte composante rurale, souvent assimilée à une région marginalisée du Canada.

On dénombre dans la province 58 groupes ethniques, mais majorité de la population est anglophone, d'ascendance britannique. Parmi les minorités se trouvent des francophones (4 pour 100), des Afro-Néo-Écossais (2 pour 100), des Autochtones (2,5 pour 100) et d'autres minorités visibles (3,8 pour 100). Environ 30 pour 100 de la population francophone est concentrée dans la région métropolitaine d'Halifax, et de petites collectivités acadiennes en majorité sont dispersées dans les régions rurales et les petites villes de la province. On

trouve 48 collectivités afro-néo-écossaises dans la province. Dans sept des comtés ruraux, la population noire représente la plus importante minorité visible. En 2001, 12 261 Indiennes et Indiens de plein droit habitaient en Nouvelle-Écosse, dont 3 960 à l'extérieur des réserves (Rural Communities Impacting Policy 2003 : 12-16). Fait unique au pays, la grande partie des collectivités autochtones habitent les régions rurales de la Nouvelle-Écosse. L'embauche dans les secteurs industriels des régions rurales et urbaines de la Nouvelle-Écosse suit les mêmes tendances que partout au pays. Les régions rurales dépendent plus des secteurs de l'exploitation des ressources et de la fabrication que les régions urbaines, qui elles sont fortement tributaires de l'activité commerciale (Rural Communities Impacting Policy 2003 : 24).

Le taux d'activité a connu une hausse rapide ces derniers temps dans le Canada atlantique, rejoignant la moyenne nationale, même s'il accuse encore un retard de plusieurs points de pourcentage. L'activité est plus forte dans la région métropolitaine d'Halifax, atteignant 69 pour 100 en août 2003 (Conseil économique des provinces de l'Atlantique 2003 : 1-2). Le Recensement de 1996 indique que les taux de chômage étaient les plus bas dans la région métropolitaine d'Halifax, soit 8,6 pour 100, et qu'ils culminaient à des niveaux allant de 19 à 21 pour 100 dans les comtés les plus ruraux et la municipalité régionale du Cap-Breton. On constate en outre que le niveau de scolarité est plus faible dans les régions rurales que dans les régions urbaines (Rural Communities Impacting Policy 2003).

Le revenu per capita est plus faible en Nouvelle-Écosse qu'ailleurs au Canada (Singh 2002). La province occupe le troisième rang au pays au chapitre de la pauvreté infantile, soit 19,2 pour 100 (Raven et Frank 2003 :4). L'écart entre le revenu dans les villes et dans les régions rurales est plus marqué au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, bien que dans l'intervalle 1985-1990, les provinces Maritimes aient connu la plus forte croissance du revenu per capita dans les régions rurales au Canada (Singh 2002 : 1-7).

« Les problèmes économiques se ressemblent dans toutes les régions rurales du Canada, mais ils sont exacerbés en Nouvelle-Écosse par le faible rendement économique au regard de la moyenne canadienne [*traduction*] » (Rural Communities Impacting Policy 2003 : 21). L'annexe B donne une analyse détaillée de ces enjeux économiques, y compris des données sur la main-d'œuvre active, le revenu, les mouvements de migration, les emplois occupés et l'éducation dans le Canada rural.

La conjoncture économique des régions rurales n'est pas homogène. Le coût de la vie et les taux d'imposition y étant relativement moins élevés,un faible revenu dans une région rurale n'est pas toujours synonyme de difficultés aussi aigues que le laissent entendre les statistiques (Rupnik *et al.* 2001 : 19-21). Les disparités économiques entre les régions rurales et urbaines peuvent aussi occulter les forces des régions rurales, moins facilement quantifiables mais non moins importantes. Ainsi, dans l'ensemble du Canada atlantique, nous fait remarquer Donald Savoie, « la vie communautaire [...] est plus riche que ne le laisse entendre l'analyse statistique moderne fondée sur les notions de bien-être économique [*traduction*] » (Savoie, cité dans Conrad et Hillier 2001 : 7).

Il faut ajouter à cela que les régions rurales ne sont pas toujours en difficulté. Si on revient à la notion des degrés de ruralité, on s'aperçoit que l'écart se creuse d'autant plus que la région rurale est marginalisée. Nombre d'entre elles surmontent le défi de l'isolement et de la densité, et parviennent au rang de leaders. « En soi, la ruralité n'est pas un obstacle. Elle n'est pas synonyme de déclin, pas plus que l'urbanité et la densité ne sont des garanties exclusives de prospérité [*traduction*] » (OCDE 1996b : 53). Cette remarque décrit très bien la réalité de la Nouvelle-Écosse rurale où, selon Hachey (2002 : 9-10), il faut distinguer deux groupes : d'un côté, des collectivités très prospères et de l'autre, des collectivités à bout de souffle, qui ne sont pas toujours rurales. Le plus souvent, les comtés ruraux de la Nouvelle-Écosse les plus prospères sont situés à proximité d'une zone urbaine et on y trouve des établissements d'enseignement supérieur, une infrastructure touristique ainsi que des secteurs publics, de la fabrication et des services très solides.

Historique du sous-développement rural

L'histoire économique de l'après-guerre peut nous aider à situer l'origine du développement et du déclin relatif du Canada rural, de la Nouvelle-Écosse rurale en périphérie de la région métropolitaine d'Halifax, et de l'ensemble du Canada atlantique. Fairburn (1998) rappelle que, à cette époque, le Canada rural subissait l'influence de trois grands courants : les changements structuraux dans l'économie; l'urbanisation, la montée puis la chute du modèle keynesien et de l'État providence.

Les premiers bouleversements structuraux de l'économie englobent le déclin de l'industrie primaire, la montée des industrie extractives et l'aide publique au secteur de la fabrication à l'extérieur du Canada atlantique.

L'urbanisation s'est poursuivie tout au long de l'histoire, mais son incidence sociale a pris une ampleur sans précédent durant l'après-guerre. Il en a résulté une marginalisation accrue de la population rurale, son déclin et un nouvel équilibre des forces, au détriment des régions rurales et au profit des zones urbaines et des petites villes. L'expansion de la fonction publique a eu une incidence toute aussi importante à cette époque, faisant des villes des bassins d'emplois privilégiés. En Nouvelle-Écosse, la grande partie des emplois dans la fonction publique a été concentrée à Halifax. « Le rapport des régions rurales avec la croissance de l'appareil gouvernemental s'est avérée en tous points aussi difficile que la relation des régions rurales avec l'industrie, les villes et les marchés mondiaux [*traduction*] » (Fairburn 1998 : 4).Le rôle de plus en plus important du gouvernement a eu comme corollaire l'intensification de ses interventions pour atteindre le plein emploi et le bien-être social. Dorénavant, ses politiques économiques visaient notamment à équilibrer les forces du marché, à créer des sociétés d'État et à diversifier l'économie, par des investissements dans le secteur de la fabrication et à l'étranger (le plus souvent, dans les zones urbaines). Fairburn (1998 : 12) souligne l'écart de plus en plus manifeste entre les politiques sociales et les politiques économiques, les politiques économiques cherchant à stimuler la productivité et la croissance, alors que les politiques sociales et les mécanismes de transfert avaient pour objet de partager également les bénéfices d'une croissance inégale et de combler les inégalités régionales et sociales. « Pendant 40 ans, les politiques n'ont jamais réussi à surmonter cette dualité – les programmes sont restés tantôt

économiques, tantôt sociaux, visant la productivité ou l'indemnisation, sans jamais parvenir à trouver le moyen terme [*traduction*] » (Fairburn 1998 : 12). Toujours selon cet auteur, « les programmes se sont multipliés, les acronymes aussi, les sommes dépensées sont faramineuses, mais le résultat sur le développement est pour le moins décevant et, avec le temps, la perspective rurale réelle est restée ténue [*traduction*] » (Fairburn 1998 : 5).

Au Canada atlantique, comme c'est le cas partout en Amérique du Nord, l'après-guerre a également été le théâtre de profonds bouleversements dans la situation des femmes, au nombre desquels une présence accrue dans le marché du travail et sur les bancs des universités. Les femmes autochtones ont gagné le droit d'être élues aux conseils de bande; la fonction publique a commencé à accueillir des femmes, qui se sont tranquillement immiscées dans l'arène politique. On assistait à la même époque à la naissance d'organismes de défense des droits des femmes comme Condition féminine Canada, divers conseils provinciaux sur la condition féminine, des centres et des refuges pour les femmes. Les régimes matrimoniaux ont également été révisés (Conrad et Hillier 2001 : 205-206).

Les disparités régionales se sont accentuées avec les récessions successives des années 1970 et 1980. Plus récemment, la montée du néo-libéralisme et la mondialisation ont permis de justifier des restructurations de fond en comble, toutes associées à la nouvelle économie. Au fédéral, la restructuration a donné un rôle central à l'économie de marché, à la réduction du déficit, aux réductions dans les services sociaux, ainsi qu'à la déréglementation et à la privatisation tous azimuts des services et des infrastructures. Dans les régions rurales, l'effet a été dévastateur. Voici le commentaire à cet égard de l'une des personnes interrogées :

> *L'effet a été cumulatif et prolongé. Les collectivités rurales ont perdu leurs ports, leurs écoles, leurs hôpitaux, leurs bureaux de poste et leurs succursales bancaires. Elles se meurent à petits feux.*

Durant la même période, l'appauvrissement des stocks de poissons s'est poursuivi, provoquant des fermetures d'usines de traitement les unes après les autres. Au début des années 1990, la pêche du poisson de fond a presque disparu, amenant des mises en pied d'une ampleur sans précédent dans l'histoire de l'industrie au Canada. La côte est de Terre-Neuve-et-Labrador a subi les plus forts contrecoups de cette catastrophe, suivie par les régions de la Basse-Côte-Nord au Québec, du Cap-Breton et du nord-est du Nouveau-Brunswick (Myatt *et al.* 1995 : 32). Le secteur a subi des baisses catastrophiques de l'emploi. La pêche du poisson de fond utilise des méthodes plus légères, qui exigent plus de main-d'oeuvre, et le traitement se fait plus souvent à terre (Myatt *et al.* 1995 : 33). La crise a donc atteint les régions rurales côtières de la Nouvelle-Écosse dans leur ensemble, entraînant des répercussions particulières pour les femmes, qui ont vu le revenu familial de la pêche fondre et qui ont perdu leur emploi dans les usines de transformation, où la main-d'oeuvre est à forte majorité féminine (MacDonald 1994; Pahlke *et al.* 2001).Les régions rurales ont en outre subi les conséquences négatives de la croissance de l'industrie agroalimentaire et du déclin des petites fermes familiales.

Outre le déclin de la pêche et des petites fermes familiales, on assiste entre 1980 jusqu'au milieu des années 1990 au fléchissement lent mais certain des subventions du fédéral aux particuliers, aux sociétés et aux gouvernements dans l'Atlantique. La diminution des subventions au développement régional, les restrictions aux paiements de transfert et les baisses massives des dépenses courantes sont autant d'éléments qui concourent à un délaissement beaucoup plus marqué des provinces de l'Atlantique que du reste du pays par le fédéral. Les compressions des dépenses sont arrivées en même temps que l'augmentation des impôts fédéraux. Le gouvernement a de plus aboli les subventions directes aux entreprises de l'Atlantique, et il a sabré notamment dans les programmes de subventions Taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes, Subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique, Aide au transport des aliments du bétail (Conseil économique des provinces de l'Atlantique 1996).

Les programmes de sécurité sociale n'ont pas été épargnés par la restructuration. En 1996, le Régime d'assistance publique du Canada a été aboli et remplacé par le programme Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux qui, en regroupant les enveloppes de l'éducation supérieure, de la santé et de l'aide sociale, les réduisaient du même coup. Parallèlement, l'ensemble du programme d'assurance-chômage était revu de fond en comble. Tous ces changements au fédéral ont provoqué la modification des régimes provinciaux de l'aide sociale. Au chapitre 4, nous analyserons de plus près les répercussions de ces modifications aux politiques sociales sur la vie des femmes des régions rurales.

Le secteur sans but lucratif joue un rôle essentiel dans le bien-être des collectivités rurales. Il n'a pourtant pas été épargné par les compressions, qui ont érodé la capacité de toutes sortes d'organismes communautaires bénévoles et sans but lucratif. Nombre d'entre eux prodiguaient de l'aide aux femmes en crise, en leur offrant des programmes d'employabilité, de perfectionnement des compétences et d'alphabétisation (se reporter au chapitre 4).

Les fermetures, les compressions, la rationalisation des organisations et les pertes d'emplois qui en résultent, ont des conséquences beaucoup plus graves dans les régions rurales que dans les zones urbaines, parce que l'infrastructure et les possibilités y sont déjà plus restreintes. Le mouvement de migration qui suit peut être dévastateur pour le capital social, la société civile et les organismes bénévoles, qui donnent leur sens aux collectivités. L'une de nos consultations a porté notamment sur les conséquences de la réduction de la fonction publique dans une collectivité rurale.

> *Ce sont les chefs guides et les entraîneurs au hockey qui font battre le cœur de la collectivité. Puis, un jour, pfit! ils sont partis...*

La population de maintes régions rurales se butent à d'importants obstacles structuraux à l'emploi, à des taux de chômage élevés, de faibles taux d'activité, de faibles revenus, de faibles niveaux de scolarité, de sorte que la migration de sortie est élevée, particulièrement chez les jeunes. Nous le verrons au prochain chapitre, les femmes sont souvent plus touchées que les hommes par plusieurs de ces aspects, qui sont étroitement liés. Devant des perspectives d'emploi très maigres et des taux de chômage élevés dans leur région rurale, les jeunes et

les personnes en âge de travailler s'en vont ailleurs pour poursuivre leur formation supérieure ou trouver un emploi, laissant derrière de forts pourcentages de personnes âgées, d'autres qui sont incapables de travailler ou qui ne veulent pas travailler, pour des raisons familiales ou par manque d'éducation. Le fossé sociétal se creuse entre les personnes hautement qualifiées, titulaires de diplômes d'études supérieures et déjà bien intégrées dans les emplois rémunérateurs de la nouvelle économie, et les autres qui sont reléguées à des emplois peu rémunérateurs, peu qualifiés et marginaux.

Historiquement, ruralité et agriculture sont toujours allées de pair, de sorte que les politiques du fédéral en matière de développement rural ont toujours été l'apanage des ministères de l'agriculture. Les programmes de développement agricole ont constitué le principal moteur des politiques en matière de développement rural (Fairburn 1998; Pezzini 2000). Or, les analystes de la ruralité au Canada préconisent depuis longtemps que les politiques rurales débordent les limites de l'agriculture, ce qui suppose qu'on comprenne les disparités entre les régions.

Le gouvernement fédéral a mis au point la *Lentille rurale* pour inciter tous les ministères à tenir compte de l'incidence sur les régions rurales de leurs projets de politiques (Agriculture et Agroalimentaire 2001a : 4). Il s'agit d'une grille d'analyse en dix étapes que les décisionnaires doivent appliquer pour vérifier l'incidence des projets; cependant, des travaux de recherche suggèrent que « malgré l'existence d'un outil de « vérification rurale » [...] des politiques, la majorité des parties prenantes [en Nouvelle-Écosse], y compris les fonctionnaires, n'en ont jamais entendu parler. [Qui plus est], « la lentille n'est pas appliquée de façon structurée, ni à l'échelon provincial, ni à l'échelon locale » (Hachey 2002 : 31). Tout au long des recherches ayant mené à la rédaction du rapport, nous avons constaté que nombre de politiques fédérales et provinciales ne tenaient apparemment pas compte de la situation dans les régions rurales.

Il est impératif de forger des politiques adaptées aux besoins de la population de la Nouvelle-Écosse rurale, qui oeuvrent à renverser les tendances de longue haleine qui mènent au sous-développement. C'est primordial pour que les gens aient enfin le choix de vivre et de travailler dans les régions rurales.

Le principal est de reconnaître que des disparités régionales se sont creusées au fil des ans dans la Nouvelle-Écosse rurale et dans les Maritimes en général, et qu'elles ne sont pas le fruit de tares humaines ou locales. Elles ont été accentuées et provoquées par les politiques. Tel que nous tenterons de le démontrer au chapitre 7, pour les collectivités rurales en Nouvelle-Écosse, le développement ne se résume pas à des emplois et à des revenus. C'est un processus de pleine collaboration avec les citoyennes et citoyens des collectivités locales dans une démarche inclusive, respectueuse, viable et holistique. Un processus dont tous les éléments exigent autant de soin et d'attention, qu'il s'agisse de la qualité et de l'adéquation de l'éducation et de l'éducation continue; de la santé; de l'infrastructure; des services et du soutien aux familles; de la valorisation du travail des femmes; de la disponibilité de services de garderie de qualité; de la constitution d'une société civile fondée sur des institutions et des modèles de gouvernance inclusifs; de l'attention portée à l'environnement; de la qualité des emplois et de la suffisance de la rémunération, et dont le déploiement exige une conjoncture

économique locale stimulante et un secteur des affaires dynamique. Une politique de développement qui contribue à réduire les disparités régionales tient compte des gens et des collectivités, s'appuie sur une réelle démarche ascendante, laisse le contrôle des ressources, y compris le capital, entre les mains de la collectivité, fait de la place aux plus vulnérables ou aux plus pauvres et intègre, à long terme, les facteurs économiques et sociaux dans une perspective globale. L'équité doit être visée à chaque étape du processus, à l'échelon local, provincial et fédéral.

Notre étude auprès des femmes des régions rurales et la nouvelle économie s'intéresse autant à l'histoire du sous-développement rural qu'à la vision d'un modèle de développement social et économique propice à l'établissement de collectivités viables et saines dans la Nouvelle-Écosse rurale, dans lesquelles les femmes trouveront plus de possibilités d'emplois stables et de meilleurs revenus. Au chapitre 7, nous élaborerons sur un processus de développement économique fondé sur cette vision.

Réflexion autour de la nouvelle économie

La croissance rapide des TIC[3], la croissance économique et le développement des régions ainsi que des pays dans le monde, le phénomène de la mondialisation et les gains potentiels de productivité caractérisent la nouvelle économie. Selon Stiroh (2002 : 1), le concept de la nouvelle économie englobe notamment « les hausses récentes de la productivité, de l'inflation et du chômage comme résultantes des trois vecteurs de cette nouvelle économie – la technologie, la mondialisation et la compétitivité sans précédent.[*traduction*] ». Toute sorte de termes apparentés sont utilisés pour décrire les forces de la mondialisation, de la concurrence et de l'utilisation des TIC, ainsi que de leur incidence sur l'économie et la société. Dans cette nomenclature, on trouve notamment des termes comme *nouvelle économie*, *économie du savoir*, *économie* et *société du savoir*, *économie de l'information* et *société de l'information*[4]. Aux fins de la présente étude, nous avons opté pour les termes *économie du savoir* et *nouvelle économie*.

Selon l'OCDE, les économies nationales sont actuellement en transition vers une économie du savoir, laquelle repose sur la production, la diffusion et l'utilisation de connaissances et d'information (OCDE 1996a). La connaissance représente dans ce contexte un outil charnière de l'innovation, de la concurrence et de la réussite économique. C'est le grand moteur de la croissance économique. Dans une véritable économie du savoir, tous les secteurs misent sur une concentration des connaissances, pas seulement les secteurs de l'informatique ou de la haute technologie. Pour la présente recherche, nous avons sciemment évité de donner une vision trop étroite à l'analyse des besoins en main-d'oeuvre (qui tiendrait compte uniquement sur les domaines des technologies des sciences, du génie et de l'informatique); nous avons plutôt mis l'accent sur la vaste gamme de possibilités d'emplois offerts par la nouvelle économie.

Quels sont les facteurs clés de la croissance dans une économie du savoir? Selon McKeon et Weir (2001), les quatre éléments[5] suivants sont la clé du succès, moyennant une mise en oeuvre efficace :

- la capacité d'innovation et les changements techniques dans tous les secteurs et toutes les sphères;
- le perfectionnement d s compétences, en favorisant l'éducation supérieure et la formation de haut niveau des ressources humaines, ainsi que des possibilités d'éducation continue;
- une infrastructure efficiente, notamment dans le domaine des TIC, qui garantira l'accès à l'information pour les particuliers et les sociétés;
- un contexte commercial propice à l'innovation et à l'essor des entreprises.

Dans les sections qui suivent, nous examinons les aspects de ces éléments moteurs qui concernent la Nouvelle-Écosse rurale et, plus particulièrement, les femmes qui y vivent.

Les critiques de la nouvelle économie soulignent que la nature de ses éléments fondamentaux, et plus particulièrement la mondialisation, exigent des structures ainsi que des pratiques sociales et économiques dont les plus pauvres semblent les laissés pour compte. Le Congrès du travail du Canada, dans un rapport récent intitulé *Le travail des femmes : Défier et changer le monde* (Wiggins 2003 : 17-18), définissent les quatre conditions qui sont considérées comme étant essentielles à la création d'une économie mondiale :

- Toutes les barrières à la croissance économique, à l'accès aux marchés et, par conséquent, aux profits doivent être abattues, même si elles poursuivent des objectifs positifs comme un environnement propre, des aliments sains, la protection des emplois, l'accès à l'eau potable, les droits de la personne ou les systèmes de santé publics.

- Les lois gouvernementales empêchant ces réalisations ou diminuant les marges de profit doivent être éliminées.

- Les droits de propriété intellectuelle des entreprises doivent être protégés au moyen de législations sur les brevets.

- Toute activité économique doit résulter en une commodité destinée à la vente dans un marché, y compris les biens publics comme la santé, l'éducation et le soin des enfants.

Des analystes sociaux affirment que ces pratiques de l'économie mondiale creusent les écarts sur les plans économique et social. De telles méthodes ont provoqué des réaménagements structuraux qui ont nui aux femmes, et particulièrement à celles qui sont déjà désavantagées par la pauvreté, un handicap, la race ou l'appartenance ethnique. Par contre, d'autres analystes, tels Jackson (2000), voient dans les technologies de la nouvelle économie un outil d'inclusion dans le marché mondial, dont l'application peut se faire sans les restructurations décrites par Wiggins. Il appert malheureusement que les politiques du gouvernement du Canada donnent plutôt raison à Wiggins.

La restructuration des programmes sociaux et économiques font partie de la stratégie du fédéral pour renforcer la position du Canada dans la nouvelle économie. Notre projet de recherche s'est buté au défi majeur d'analyser l'accès des femmes des régions rurales aux emplois de la nouvelle

économie, alors que de toute évidence de nombreuses structures à la base de la nouvelle économie ont été préjudiciables pour les plus pauvres, dont beaucoup sont des femmes des régions rurales. Cette contradiction importante rend très difficile toute étude sur la situation des femmes dans l'économie du savoir, tout autant que le travail des décisionnaires. C'est pour cette raison que le rapport et ses recommandations s'appuient sur le principe qu'il est impossible de dissocier les politiques économiques et sociales, et que toutes les initiatives de développement économiques doivent être analysées selon leur incidence sur des populations diversifiées.

La gamme d'emplois dans la nouvelle économie

Il est nécessaire de cadrer l'analyse des difficultés d'accès aux emplois de la nouvelle économie pour les femmes des régions rurales qui sont attribuables aux politiques en place dans une perspective large des besoins en main-d'oeuvre, qui dépasse les domaines des sciences du génie et des technologies de l'informatique. Cette analyse doit au contraire embrasser toute la gamme des possibilités. On doit se distancier « de la conception trop restreinte de l'économie du savoir, qui laisse croire que les seuls besoins en main-d'oeuvre de cette nouvelle économie se retrouvent en sciences et en génie et se concentrent plus particulièrement dans des champs comme l'informatique et les biotechnologies » (Beaudin et Breau 2001 : 97-98)[6]. Selon ces auteurs, les industries et les entreprises appartiennent soit à une industrie à forte concentration de savoir, à moyenne concentration de savoir ou à faible concentration de savoir. Les industries à forte concentration de savoir sont « liées à l'innovation et aux nouvelles technologies. On y retrouve par exemple les bio-industries, les technologies de l'information et les communications, divers services aux entreprises, l'aérospatiale, etc. » (Beaudin et Breau 2001 : 74). Les industries à moyenne concentration de savoir correspondent de façon générale « à des productions à grande échelle et à des secteurs en pleine maturité (p. ex., les secteurs de l'automobile, de métaux primaires, des aliments, des produits électriques, etc.) » (Beaudin et Breau 2001 : 74). Enfin, les industries à faible concentration de savoir regroupent les « activités à forte intensité de main-d'oeuvre telles que les pêches, l'industrie du bois, le commerce de détail, les transports et l'entreposage, ainsi que les services d'hébergement et de restauration » (Beaudin et Breau 2001 : 74)[7].

Beaudin et Breau proposent également une classification fondée sur les catégories professionnelles, soit sur la nature des emplois plutôt que sur le type d'industrie. Leur typologie axée sur les compétences est divisée selon six catégories professionnelles : les emplois du savoir, les emplois de gestion, les emplois de traitement des données, les emplois de prestation de services, les emplois de fabrication de biens et les emplois données-services[8]. Ces classifications donnent deux perspectives différentes pour déterminer toute la gamme des emplois qu'offre la nouvelle économie dans les régions rurales.

Le Canada atlantique et l'économie du savoir

La Nouvelle-Écosse fait de grands pas pour améliorer sa capacité de participation à la nouvelle économie, en investissant dans la recherche et le développement, l'innovation et l'infrastructure. Elle se situe au troisième rang parmi les provinces canadiennes pour ce qui est des dépenses en recherche et développement, concentrées surtout dans le secteur de l'éducation supérieure. D'ailleurs, l'effectif universitaire y dépasse nettement la moyenne nationale (44 pour 100 contre

29 pour 100). Les taux d'innovation (mesurés selon le nombre de produits et services nouveaux et améliorés lancés dans le marché) des entreprises comptant quatre employés ou moins sont plus élevés dans les provinces atlantiques qu'ailleurs au Canada. Par rapport au produit intérieur brut (PIB) de la province, l'investissement dans les systèmes informatiques, les technologies assistées ou commandées par ordinateur et autre matériel d'envergure a presque doublé en Nouvelle-Écosse depuis 1992 (NovaKnowledge 2002). Pour ce qui est de la création d'emplois entre 1992 et 2002, la province accuse des pertes de 25 000 emplois exigeant moins que le diplôme d'études secondaires, mais l'économie compte plus de 77 900 nouveaux emplois exigeant une forme quelconque d'études postsecondaires (Knowledge 2002 : 4). Il faut souligner cependant que cette évolution touche principalement les zones urbaines,bien qu'un certain nombre d'entreprises de la nouvelle économie sont apparues à proximité des petites villes situées près des universités.

Avant 1996, la main-d'oeuvre dans le Canada atlantique était répartie comme suit : 8,7 pour 100 d'emplois dans les industries à forte concentration de savoir (53 000 emplois), 39,2 pour 100 dans les industries et les entreprises à moyenne concentration de savoir (239 700 emplois) et 52,1 pour 100 dans les industries et les entreprises à faible concentration de savoir (318 200 emplois, selon Beaudin et Breau 2001 : 74). Par conséquent, la moitié environ de la main-d'oeuvre de cette région travaillait dans des entreprises à concentration de savoir, mais seulement une faible proportion se trouvait dans les industries à forte concentration de savoir[9]. Beaudin et Breau remarquent à cet égard qu'une analyse de l'évolution entre 1991 et 1996 dénote une augmentation de la proportion d'emplois dans les industries à forte concentration de savoir, un recul pour ce qui est des industries à moyenne concentration de savoir et le statu quo dans les industries à faible concentration de savoir[10].

La Nouvelle-Écosse rurale et la nouvelle économie

Par rapport au reste du Canada atlantique, à quelles perspectives peuvent aspirer les régions rurales pour ce qui est de la création d'entreprises et d'emplois de la nouvelle économie? La comparaison entre les régions rurales et les régions urbaines montre à quel point les premières sont peu touchées par les progrès de la nouvelle économie. Pour ce qui est du type d'emplois, l'écart entre les régions urbaines et rurales est le plus marqué dans le domaine des services professionnels et aux entreprises, qui connaît la croissance la plus spectaculaire dans la nouvelle économie. Bien que les régions métropolitaines et non métropolitaines soient de plus en plus axées sur le savoir, les dernières comptent moins de travailleuses et de travailleurs dans les emplois axés sur le savoir et la gestion, malgré les ajustements en fonction de l'âge, de la scolarité et de l'emploi (Letourneau et McDermott 2001). L'exode des jeunes et des personnes les plus éduquées freine la croissance, un phénomène auquel s'ajoute la nature de l'économie, axée sur les ressources. Les collectivités périphériques se vident parce qu'elles offrent peu de possibilités sur les plans de l'éducation et de la carrière, et leur main-d'oeuvre disponible décroît (Polese et Shearmur 2002).

Dans la région de l'Atlantique, l'écart est énorme entre les régions métropolitaines et non métropolitaines pour ce qui est de l'utilisation d'ordinateurs (Letourneau et McDermott 2001) par des personnes et des entreprises. Un rapport tiré d'une enquête réalisée auprès de 426 petites et moyennes entreprises rurales de la Nouvelle-Écosse révèle que 30 pour

100 d'entre elles n'utilisaient pas la messagerie électronique ni Internet, alors que c'était le cas pour 22 pour 100 seulement des petite entreprises urbaines (Harley 2001).

La création d'emplois dans des centres d'appels fait partie de la stratégie provinciale pour faire entrer la Nouvelle-Écosse rurale dans la nouvelle économie[11]. Ces emplois représentent 3,3 pour 100 de tous les emplois dans la province, un pourcentage qui rejoint le pourcentage combiné pour les secteurs de la foresterie, de la pêche, des mines, du gaz et du pétrole (pour un total de 13 400 personnes). Les centres d'appel emploient en majorité des femmes. Les problèmes liés à la qualité et au type de travail s'apparentent à ceux qui sont dénoncés dans d'autres secteurs de la nouvelle économie. Une grande partie des emplois dans les centres d'appels sont liés à des tâches de traitement et non de réflexion, de création et de contrôle de l'information. Les travailleuses et les travailleurs jouissent de très peu d'autonomie et ils sont plus supervisés, des conditions propices au stress. De plus, les salaires peu élevés contribuent à une dévalorisation du travail (Putnam *et al.* 2000).

Beaudin et Breau (2001) ont cherché à savoir s'il était possible de parler d'une économie du savoir dans le Canada atlantique rural. Au chapitre des emplois à forte concentration de savoir, le gouffre entre les régions rurales et les zones urbaines est très marqué, dans une proportion allant du simple au double, soit 11,1 pour 100 contre 5,5 pour 100, probablement parce que les industries à forte concentration de savoir se retrouvent plutôt dans la région métropolitaine d'Halifax, à proximité des grands centres de recherche et des universités. « Il semble que deux économies rassemblant chacune la moitié des effectifs régionaux évoluent en parallèle » (Beaudin et Breau 2001 : 84). L'économie du savoir est « concentrée dans les centres urbains. [...] Au Canada atlantique, trois emplois sur quatre dans les industries à forte concentration de savoir se trouvent dans les zones urbaines. Il semble même que le clivage rural-urbain, pour ce qui est des activités du savoir, n'a fait que s'amplifier entre 1991 et 1996 » (Beaudin et Breau 2001 : 82).

L'écart est plus ténu pour ce qui est des emplois à moyenne concentration de savoir (un faible 3 pour 100 en faveur des régions urbaines). Dans la Nouvelle-Écosse rurale, où les petites entreprises sont en forte prédominance, les industries du savoir tendent plutôt vers une activité à moyenne centration de savoir[12].

Beaudin et Breau (2001 : 89) sont d'avis que les régions rurales pourraient développer une économie du savoir, à petite échelle, qui serait vraisemblablement concentrée autour d'emplois à moyenne concentration de savoir. Selon les auteurs, les économies de ressources doivent envisager l'innovation dans le contexte de la mondialisation, en visant le développement de marchés, l'efficacité accrue, la modernisation des moyens de production (méthode juste à temps), l'adaptation au cadre législatif plus sévère en matière d'environnement, la recherche de nouveaux créneaux, la formation d'alliances stratégiques, toutes conditions incontournables de la nouvelle économie. Les secteurs traditionnels doivent également mettre à l'heure des nouvelles technologies.

Le collectivités rurales de moins de 10 000 habitantes et habitants et bien situées sur le plan géographique pourraient prendre leur essor dans la nouvelle économie (Polese et Shearmur

2002). Or, la majorité des régions rurales de la Nouvelle-Écosse sont désavantagées par l'absence d'infrastructures et une faible capacité, qui sont le fruit d'années de négligence, de compressions et de politiques de développement mal orientées.

> À l'évidence, le dilemme vient de ce que les nouvelles perspectives d'emplois sont créées dans les économies bien implantées [...] Dans la réalité, les collectivités les plus rurales et les plus éloignées ne disposent pas des attributs préalables– la base de connaissances, les compétences et le capital humain, le contexte financier ou la capacité de recherche et de développement – essentielles à la création de la grande majorité des entreprises de la nouvelle économie [*traduction*] (Gurstein 2003 : 7).

Les réseaux d'échanges ruraux

Aux yeux d'Industrie Canada, l'un des éléments précurseurs à tout espoir de croissance dans une économie du savoir est le « réseau d'échanges », qui englobe les systèmes de transport et les infrastructures de télécommunications permettant de transmettre des idées, des services, de l'information, de faire circuler des gens et des produits (Industrie Canada 2000).

Depuis toujours, le transport est reconnu comme l'un des principaux obstacles à l'essor de l'économie rurale, traditionnelle ou nouvelle. De grands pans de la Nouvelle-Écosse rurale ne sont toujours pas desservis par des autoroutes dignes de ce nom, les réseaux ferroviaires ont été démantelés dans la plupart des régions, le service d'autobus est sporadique et les services de messagerie sont difficiles d'accès Ce genre d'obstacle peut prendre une ampleur démesurée dans un contexte de mondialisation régi par une concurrence de plus en plus féroce. S'il n'est pas interdit aux petites collectivités rurales de rêver de croissance dans l'économie du savoir, leur éloignement des marchés ralentit l'accès aux marchés et ajoute des coûts à leurs produits et services, qui doivent concurrencer ceux des économies urbaines. Malgré l'apport des technologies de la nouvelle économie en matière de transmission de l'information, les collectivités rurales continuent de payer des frais plus élevés pour le transport de leurs biens, ce qui constitue un réel handicap. Les caractéristiques géographiques et les faibles densités de population ajoutent encore aux problèmes causés par l'éloignement (Polese et Shearmur 2002).

L'infrastructure de télécommunications constitue le deuxième élément clé des réseaux d'échange; sans elle, la participation à la nouvelle économie est impossible. Le modèle du spectre de l'accès de Clement et Shade (1998) décrit l'infrastructure de télécommunications essentielle à l'accès universel comme une succession d'éléments à mettre en place : des installations de distribution, du matériel et des dispositifs, des outils logiciels, des services d'information, des prestataires de services, des moyens de formation, de facilitation sociale et de gouvernance. Selon Clement et Shade, toute lacune liée à un élément du spectre devient un obstacle à la pleine participation de la population à la nouvelle économie.

Les collectivités rurales sont nombreuses à se battre pour obtenir des réseaux à large bande et des services Internet haute vitesse. Les installations de distribution représentent la base du spectre de l'accès, de toute l'infrastructure de télécommunications. Pourtant, le Canada rural est loin du minimum requis. L'accès des Canadiennes et des Canadiens des régions rurales à

l'économie et à la société du savoir, et le soutien nécessaire pour apprendre à utiliser les technologies sont au sixième rang parmi les onze priorités établies par le Partenariat rural canadien. À l'occasion de la Conférence rurale nationale tenue à Charlottetown en 2002, l'accès des régions rurales à un réseau à large bande a été rangé parmi les principaux défis à régler. L'une des recommandations formulées dans le Plan d'action de Charlottetown (Agriculture et Agroalimentaire Canada 2002a) qui en est issu est que le Partenariat rural canadien continue « de collaborer avec Industrie Canada, d'autres ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'assurer l'accès à large bande à toutes les collectivités rurales d'ici 2005 ».

Sur le plan de l'accès au matériel informatique et aux logiciels, les études révèlent que, depuis des années, le revenu reste le facteur déterminant, parce qu'il faut payer pour se connecter et acheter le matériel requis comme les ordinateurs, les logiciels, l'accès à Internet et les services de messagerie (Reddick *et al.* 2000, 2001, 2002). Le taux d'accès est moins élevé dans les régions rurales que dans les villes. Les Maritimes, le Québec et la Saskatchewan sont aux derniers rangs parmi les provinces canadiennes à cet égard. Les obstacles sont plus marqués pour les groupes socio-économiques au bas de l'échelle, en raison d'un manque de compétences et de ressources (Reddick *et al.* 2001.).

Les fournisseurs de services (soit les entreprises qui fournissent l'accès aux réseaux aux utilisateurs de TIC comme les lieux de travail, les bibliothèques et les fournisseurs d'accès Internet), la formation et la facilitation sociale (les compétences et la formation nécessaires à une utilisation fructueuse des TIC) représentent deux autres facteurs importants. Beaucoup de régions rurales comptent sur la stratégie du gouvernement de connexion aux sites publics, financées par Industrie Canada par l'entremise de l'imposant PAC et des plus modestes Réseaux d'apprentissage communautaires (RAC). Le PAC a été l'un des principaux bailleurs de fonds de la stratégie visant à élargir l'accès des collectivités rurales aux ordinateurs et à la technologie Internet. À la fin de 2002-2003, on dénombrait plus de 7 000 sites PAC au Canada, en majorité dans les régions rurales.

Il n'en demeure pas moins, comme en témoigne Rideout (2000), que seule une analyse à l'échelon des collectivités permettra de déterminer si ces politiques en matière de connectivité permettent effectivement de combler le fossé numérique ou si au contraire elles le creusent, quand on pense notamment que même la compétence requise pour remplir les formulaires de demande représente un obstacle pour nombre de collectivités. Au mieux, on peut affirmer que le financement actuel est disparate, loin de garantir la durabilité. C'est un commentaire souvent entendu lors des consultations.

> *On connaît mal et on utilise mal les sites PAC. Les horaires sont loin d'être optimaux, et peu de guides sont disponibles. Les femmes, en raison de leur faible niveau de scolarité, ont difficilement accès aux formations sur la technologie.*

Rideout (2003) propose de remplacer l'expression *fossé numérique* (l'écart entre les personnes qui ont accès aux TIC et les autres) par *inégalité numérique*, qui exprime mieux le lien entre

les disparités au chapitre du développement régional et l'écart entre les personnes selon qu'elles utilisent ou non les TIC. Les programmes comme le PAC et le RAC sont, aux yeux de Rideout, des solutions de fortune pour favoriser l'inclusion de la population des régions atlantiques dans la société de l'information, nettement insuffisantes pour régler les problèmes systémiques de développement régional (Rideout 2003 : 5). De telles politiques confient à des groupes bénévoles la lourde tâche de mettre sur pied et d'administrer une infrastructure cardinale de l'accès à la nouvelle économie[13].

Pour résumer, si on admet que les réseaux d'échange sont essentiels à l'émergence des entreprises de la nouvelle économie, il faut admettre également que l'inclusion des régions rurales dans la nouvelle économie exigera de porter une attention particulière à des éléments comme l'infrastructure de transport et de télécommunication, ainsi que les services communautaires de facilitation. Si on ne fait pas cet effort, les régions urbaines continueront de gagner du terrain.

Points saillants

- La Nouvelle-Écosse est une province essentiellement rurale, située dans une région du Canada à prédominante rurale. La Nouvelle-Écosse rurale, à l'instar du Canada rural en général, a subi au fil des années un lent déclin de ses infrastructures, à l'origine de son sous-développement.

- Dans les régions rurales, les taux de chômage sont plus élevés, les revenus moyens plus faibles, les niveaux de scolarité plus faibles et les taux de migration de sortie plus élevés.

- Le degré de ruralité varie. Les comtés ruraux de la Nouvelle-Écosse les plus prospères sont plus souvent à proximité d'une ville, on y trouve des établissements d'enseignement postsecondaire, des lieux touristiques ainsi que des secteurs bien établis de la fabrication, de services et de services publics.

- La concentration du savoir varie selon les emplois, et la gamme des emplois associés à l'économie du savoir est très diversifiée, un fait souvent occulté dans le discours contemporain en la matière.

- Les centres urbains de la Nouvelle-Écosse offrent plus de perspectives d'emplois dans la nouvelle économie; dans les régions rurales, les perspectives d'emplois sont plutôt concentrées dans les industries à moyenne concentration de savoir et dans les industries des ressources qui savent s'adapter à la nouvelle conjoncture de mondialisation.

- Nombre de collectivités rurales en Nouvelle-Écosse sont privées de l'infrastructure d'échange essentielle au soutien des entreprises de la nouvelle économie (transport des biens et des services; installations de distribution; réseaux à large bande), et l'offre de services y est inadéquate pour ce qui est de la formation de base sur les TIC et la facilitation sociale.

- Tout un train de stratégies économiques considérées comme des fondements de la nouvelle économie ont donné lieu à des bouleversements structuraux qui ont nui aux femmes, et plus particulièrement à celles qui étaient déjà désavantagées par la pauvreté, un handicap, leur race ou leur appartenance ethnique.

Le développement social et économique doivent aller de pair. Nous soutenons que les femmes des régions rurales pourront tirer profit des possibilités de la nouvelle économie si les politiques sociales sont très étroitement liées aux politiques économiques à long terme, à l'intérieur d'une stratégie complète de développement économique communautaire.

3. LES FEMMES DES RÉGIONS RURALES ET LA NOUVELLE ÉCONOMIE

Les femmes qui vivent dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse forment une population diversifiée et dynamique. Elles réussissent à vivre et à travailler dans un contexte rural sous-développé à force de créativité et de ténacité. Le chapitre qui suit brosse le portrait de ces femmes. Il donne un bref aperçu de leurs expériences diversifiées et tente de bien faire comprendre les conditions de vie de celles qui sont les plus marginalisées par la pauvreté et la disparité rurale. La dernière section du chapitre explore les difficultés et les possibilités du marché du travail de la nouvelle économie pour les femmes des régions rurales. Cet examen a été réalisé grâce à une analyse de données statistiques et du corpus, ainsi que d'entrevues auprès de personnes prestataires de services et de décisionnaires.

Profil des Néo-Écossaises vivant en milieu rural

Ce profil des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse s'appuie sur des données relatives à la répartition par âge, aux mouvements migratoires, à la diversité, à l'invalidité, aux revenus d'emploi, à la répartition des emplois selon l'industrie, aux taux d'emploi, aux taux d'activité et aux les taux de chômage, ainsi qu'aux niveaux de scolarité. On trouve à l'annexe C un tableau synthétique des données et des sources.

L'intention n'est pas de présenter une analyse statistique exhaustive de la situation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse, mais plutôt un instantané limité tiré de plusieurs indicateurs communs. Une partie du profil a été composé à partir de données de recensement, lesquelles sont ponctuelles et donc limitées. Nous n'avons pas dégagé les tendances pour une période donnée, pas plus que nous n'avons tenu compte d'événements uniques survenus dans une région donnée, susceptibles d'avoir eu une incidence sur les données. Nous nous sommes appuyées sur des données à l'échelon des comtés afin de faire des comparaisons d'ordre général entre les régions rurales et urbaines. L'utilisation de données afférentes à des régions relativement étendues comme les comtés pour analyser la conjoncture rurale suscite quelques réserves : comme le soulignent Henry et Drabenstott (1996), les collectivités rurales sont en général en concurrence avec la zone urbaine au centre de leur sphère (Henry et Drabenstott 1996). Une macroperspective (à l'échelon du comté) risque d'escamoter les microphénomènes. Nous avons comparé la région métropolitaine de la Nouvelle-Écosse (municipalité régionale d'Halifax) avec les régions non métropolitaines. Afin de faire ressortir plus clairement les différences entre les régions, nous avons intégré des données sur les trois comtés exclusivement ruraux, soit Guysborough, Victoria et Richmond. Il faut souligner que ces trois comtés sont beaucoup moins peuplés que la région métropolitaine. Tous les énoncés généraux sur les tendances tiennent compte du concept des degrés de ruralité, de sorte que les tendances devraient être plus marquées dans les régions les plus différenciées par leur ruralité.

Âge

En 2001, la Nouvelle-Écosse rurale comptait plus de femmes âgées (55 ans et plus) en général que les régions urbaines. L'écart était encore plus accentué pour les aînées (65 ans

et plus). Dans les régions rurales, les femmes âgées de 25 à 44 ans étaient moins nombreuses, en général, que dans la région métropolitaine (se reporter au tableau C-1).

Migration de sortie[1]

Les Néo-Écossaises arrivent et partent des comtés de la province. Dans les régions rurales, les femmes jeunes et en âge de travailler (25 à 44 ans) sont les plus nombreuses à quitter. Les hommes et les femmes semblent quitter la Nouvelle-Écosse rurale dans une proportion égale pour s'établir ailleurs dans la province. Par ailleurs, les hommes ont quitté la province en plus grand nombre que les femmes entre 1996 et 2001 (4 418 contre 1 945 respectivement).

Femmes handicapées

Selon un rapport statistique récent (Nova Scotia Disabled Persons Commission 2003), la Nouvelle-Écosse comptait le plus fort pourcentage de personnes handicapées au Canada en 2001 (20,1 pour 100 contre 14,6 pour 100 pour le pays), ainsi que le plus fort taux de femmes handicapées. Les pourcentages sont moins élevés dans la région métropolitaine qu'ailleurs dans la province. Parmi les Néo-Écossaises souffrant d'un handicap, 38,9 pour 100 ont reçu un diagnostic de handicap « grave » ou « très grave ». Les femmes handicapées présentent un taux de chômage plus élevé que la moyenne, alors que leurs revenus ainsi que leur niveau de scolarité sont inférieurs à la moyenne. Le tiers de ces femmes se trouvent dans les 20 pour 100 de la population à plus faible revenu de la province. Près de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale en Nouvelle-Écosse sont des personnes handicapées. Les Néo-Écossaises souffrant d'un handicap citent les conditions suivantes comme étant essentielles à leur accès à l'emploi : horaires de travail modifiés ou réduits (30,5 pour 100); redéfinition des tâches (22,4 pour 100) et aides techniques (8,9 pour 100). Les facteurs qui obstruent leur accès à l'emploi sont la perte d'un revenu assuré ainsi que la rareté des emplois et des possibilités de formation.

Taux de chômage et d'activité

Les femmes qui vivent dans les régions rurales et les petites villes de la Nouvelle-Écosse ont un taux d'emploi moins élevé que celles des grands centres (Singh 2002 : 7).En 2001, le taux de chômage chez les femmes dans la région métropolitaine d'Halifax était de 7,2 pour 100, le taux d'activité de 62,6 pour 100 et le taux d'emploi de 58,1 pour 100 (annexe C, tableau C-2). À l'opposé, dans les régions les plus rurales, les taux de chômage étaient le triple de celui de la région métropolitaine (de 22,1 pour 100 à 33,4 pour 100). Les taux d'activité des femmes dans les régions les plus rurales allaient de 46,8 à 54,1 pour 100, et les taux d'emploi se situaient entre 35,1 et 37 pour 100.

Selon le Profil de la population autochtone (Statistique Canada 2001a), le taux d'activité des femmes autochtones en Nouvelle-Écosse était de 57,1 pour 100, leur taux de chômage de 19,9 pour 100 et le taux d'emploi de 45,7 pour 100 en 2001. Les recherches de McIntyre *et al.* (2001) ont mené à la conclusion que le taux de chômage des Mi'kmaq vivant sur des réserves en Nouvelle-Écosse correspondait à la moitié ou aux deux tiers de la main-d'oeuvre au cours des 30 dernières années. Nous n'avons trouvé aucune statistique sur les taux d'emploi et de chômage des Afro-Néo-Écossaises ou des immigrantes.

Si les données démontrent très clairement la vitalité et le dynamisme supérieurs du marché du travail offert aux femmes de la région métropolitaine, la situation n'est pas uniforme dans toutes les régions rurales. Certaines accusent un retard flagrant du point de vue économique, mais ce n'est pas le cas de toutes les régions rurales, ou de toutes les parties des comtés ruraux. Les taux de chômage pour certaines Néo-Écossaises des petites villes sont très près de ceux de la région métropolitaine, bien que toujours supérieurs (voir l'exemple du comté de Colchester, à l'annexe C, tableau C-2).

Des données de 2001 révèlent que les taux d'activité et les taux d'emploi des femmes sont inférieurs à ceux des hommes, qu'ils vivent dans des régions urbaines ou rurales. On constate cependant des écarts variables entre les hommes et les femmes. Par exemple, les taux de chômage des hommes et des femmes sont similaires dans la région métropolitaine d'Halifax, à 7,1 pour 100 et 7,2 pour 100 respectivement. Dans certains comtés ruraux, ce taux est plus élevé chez les femmes (dans le comté de Guysborough, notamment, le taux de chômage des femmes était de 24,5 pour 100 contre 21,4 pour 100 pour les hommes). Dans d'autres comtés ruraux, c'est le contraire (par exemple, dans le comté de Victoria, le taux de chômage des femmes était de 33,4 pour 100, celui des hommes de 34,6 pour 100). Il serait intéressant de faire une étude plus approfondie de la main-d'oeuvre féminine de la Nouvelle-Écosse rurale, mais cet exercice dépasse la portée de la présente étude.

Niveau de scolarité

Le pourcentage des femmes titulaires d'un diplôme d'études secondaires ou d'un diplôme universitaire, tous groupes d'âge confondus, dans la région métropolitaine d'Halifax est de beaucoup supérieur à celui des femmes vivant dans la région non métropolitaine ou dans les régions les plus rurales en 2001. Par contre, dans ces dernières régions, les femmes sont un peu plus nombreuses à détenir un certificat de compétence professionnelle. Le nombre de diplômées des collèges communautaires était sensiblement le même dans toutes les régions (voir l'annexe C, tableau C-3). On constate un écart très marqué pour ce qui est des diplômées du secondaire entre la région métropolitaine et les régions les plus rurales. Ainsi, parmi les femmes de 20 à 34 ans, 9,3 pour 100 n'avaient pas terminé leurs études secondaires dans la région métropolitaine, 17 pour 100 dans les régions non métropolitaines et 20 pour 100 dans les régions les plus rurales. Chez les femmes de 45 à 64 ans, 25 pour 100 de celles vivant dans la région métropolitaine n'avaient pas fini leurs études secondaires, contre 39 pour 100 dans les régions non métropolitaines et 46 pour 100 dans les régions les plus rurales. Malgré de nettes différences entre les régions pour tous les groupes d'âges, elles sont particulièrement remarquables chez les plus âgées (45 à 64 ans).

Les statistiques recueillies en 2001 indiquent un pourcentage nettement supérieur de femmes ayant obtenu un certificat ou un diplôme universitaire, ou un baccalauréat dans la région métropolitaine d'Halifax, tous groupes d'âges confondus, que dans les régions non métropolitaines et plus rurales. Par exemple, 34,8 pour 100 des femmes âgées entre 20 et 34 ans dans la région métropolitaine étaient titulaires d'un baccalauréat, d'un diplôme ou d'un certificat universitaire, alors qu'on en dénombre 15,9 pour 100 seulement dans les régions les plus rurales. Chez les femmes de 35 à 44 ans, les pourcentages sont 28,9 pour 100 dans la région métropolitaine contre 10 pour 100 dans les régions les plus rurales et, chez les

45 à 64 ans, 24 pour 100 des femmes vivant en région métropolitaine, 13,9 pour 100 des femmes des régions non métropolitaines et 11,5 pour 100 des femmes des régions les plus rurales ont obtenu un baccalauréat, un diplôme ou un certificat universitaire. Dans tous les cas, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à être diplômées de l'université dans les régions les plus rurales.

Bien qu'elles soient plus nombreuses à être inscrites à des programmes universitaires de premier cycle ou des cycles supérieurs en Nouvelle-Écosse et au Canada, les femmes continuent d'être sous-représentées dans les programmes de génie et de sciences appliquées au premier, au deuxième et au troisième cycle, et dans les programmes de mathématiques et de sciences physiques dans les cycles supérieurs. Les femmes forment près de la moitié des effectifs des collèges communautaires, mais seulement 10 pour 100 sont inscrites à des programmes de métier et de technologie, et seulement 26 pour 100 à des programmes de technologies de l'information (McFadyen 2002 : 25).Or, la représentation équitable des femmes dans ces domaines d'études est essentielle à leur participation et à leur contribution continues à la nouvelle économie.

Les femmes des collectivités africaines et autochtones de la Nouvelle-Écosse n'ont pas bénéficié de conditions d'accès équitables à l'éducation en raison du racisme systémique du réseau provincial (Pachai 1990; Black Learners Advisory Committee 1994; Battiste et Barman 1995; Bernard *et al.* 2003). Les taux inférieurs de diplômées du secondaire a nui à leur accession aux études supérieures, et les universités elles-mêmes ont tardé à réagir malgré leur connaissance manifeste des besoins des étudiantes des deux groupes (se reporter notamment aux travaux du Dalhousie University Task Force on Access to Dalhousie for Black and Native People 1989). Certaines écoles professionnelles au sein des universités tentent de redresser le tir (en travail social et en droit, par exemple) en offrant des programmes ciblés et communautaires. Le Collège universitaire du Cap-Breton se démarque en offrant des programmes et des services de soutien visant à favoriser l'entrée des Mi'kmaq à l'université. Au sein des effectifs d'origine africaine et mi'kmaq inscrits à ces divers programmes, on trouve une plus forte proportion de femmes.

Revenu et rémunération tirée d'un emploi

Au Canada, sans égard à la scolarité et à la catégorie professionnelle, à de rares exceptions près dans ce dernier cas, les femmes gagnent moins que les hommes. Certaines n'ont pas de source de revenu personnelle, alors que d'autres n'ont pas le choix de travailler à temps partiel, en raison de la pénurie d'emplois à temps plein ou à cause de leurs responsabilités familiales et domestiques. Les niveaux de revenu varient d'une province à l'autre, mais les femmes du Canada atlantique ont les revenus moyens les moins élevés par rapport aux autres Canadiennes. Les niveaux de scolarité ont une très forte incidence sur les niveaux de revenu des Canadiennes, les universitaires gagnant beaucoup plus cher que celles qui sont éduquées (Statistique Canada 2000).

En Nouvelle-Écosse, les revenus d'emploi moyens des femmes sont de beaucoup inférieurs à ceux des hommes, qu'elles travaillent à temps plein ou qu'elles occupent un emploi atypique (emploi à temps partiel, saisonnier ou temporaire). En 1995, 42 pour 100 des travailleuses

contre 37 pour 100 des travailleurs ont gagné moins de 10 000 $ (McFadyen 2000 : 9-10). Le revenu moyen, qu'il soit tiré d'un emploi à temps plein ou à temps partiel, est en règle générale moins élevé pour les femmes des régions rurales que pour celles de la région métropolitaine d'Halifax, et il est moins élevé pour les femmes que pour les hommes, quelle que soit la région. En 2001, les Néo-Écossaises vivant dans les comtés les plus ruraux gagnaient en moyenne entre 13 609 et 15 644 $ par année, alors que les femmes de la région métropolitaine d'Halifax gagnaient 23 908 $, contre 37 013 $ chez les hommes de cette région (voir l'annexe C, tableau C-3).

Voici un commentaire entendu lors des consultations auprès des prestataires de services :

> *Une grande partie des utilisatrices de nos services occupent des emplois saisonniers. Elles sont serveuses, femmes de chambre ou elles occupent une autre fonction liée au tourisme, ou encore elles travaillent à l'usine locale de transformation des tomates. Tous les automnes, elles sont mises à pied, pour recommencer de nouveau au printemps suivant. Toutes les activités ou presque sont saisonnières. Ce sont des emplois peu rémunérés, les salaires allant de 6 à 8 $ l'heure. Beaucoup n'ont pas droit à des avantages sociaux, et parcourent de longues distances pour aller travailler en ville, parfois trois heures allez retour. C'est le cas de certaines femmes. Nous avons une liste de plus de 1 000 personnes qui cherchent du travail dans la région.*

Les salaires sont plus faibles chez les femmes noires et membres d'une minorité visible par rapport à l'ensemble des Néo-Écossaises (McFadyen 2000 : 12-15).Plus de la moitié des femmes autochtones, qu'elles vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, gagnent moins de 10 000 $ par année. Parmi les femmes handicapées, 59 pour 100 ont un revenu annuel inférieur à 15 000 $. Les Néo-Écossaises cotisent moins au Régime de pensions du Canada que les hommes, parce que leur revenu est inférieur, qu'elles prennent plus de congés pour des raisons familiales et qu'elles occupent très souvent des emplois à temps partiel, saisonniers ou temporaires (McFadyen 2000 : 26).

Répartition des emplois selon le secteur

En 2001, la grande majorité des Néo-Écossaises travaillaient dans les secteurs de la santé et de l'éducation, des services aux entreprises, du commerce de gros ou de détail (voir l'annexe C, tableau C-5). Les femmes des régions non métropolitaines étaient plus nombreuses que celles de la région métropolitaine à travailler dans les industries agricoles, de transformation des ressources et de la fabrication, en petits nombres toutefois. Un plus fort pourcentage des femmes vivant dans la région métropolitaine d'Halifax travaillaient dans les secteurs des finances et de l'immobilier que celles des régions non métropolitaines et plus rurales de la Nouvelle-Écosse (8,2 pour 100 contre 4,2 pour 100 et 3,2 pour 100 respectivement). On constate le même phénomène dans le secteur des services aux entreprises (17,5 pour 100 des femmes de la région métropolitaine contre 10 pour 100 et 7,4 pour 100 respectivement). Fait important, les industries de l'agriculture et des ressources employaient moins de femmes que tous les autres secteurs de la province en 2001. Les pourcentages de femmes travaillant dans les secteurs de la santé et de l'éducation étaient assez semblables dans la région métropolitaine

d'Halifax et dans les régions non métropolitaines et plus rurales (28,6 pour 100, 30 pour 100 et 27,8 pour 100 respectivement).

Plus de la moitié des Néo-Écossaises occupent des emplois peu rémunérateurs, à temps plein, dans le domaine des services de bureau ou de secrétariat, de ventes ou de prestation de services, qui occupent le bas de l'échelle parmi toutes les catégories professionnelles. Beaucoup sont des considérés comme des emplois de bas de gamme de l'économie du savoir parce qu'ils exigent d'utiliser un ordinateur, Internet, des systèmes d'inventaires informatisés, etc. Tous ces emplois n'ont pas encore fait l'objet d'une étude approfondie, mais des recherches récentes (Putnam *et al.*2000) sur le travail effectué dans les centres d'appels révèlent que les femmes y effectuent des tâches routinières et répétitives, par quarts, qu'elles ont peu de sécurité d'emploi et très peu de possibilités d'avancement [2]. Les femmes sont sous-représentées dans les groupes professionnels les plus rémunérateurs comme les sciences appliquées, le génie, les mathématiques, l'informatique (1,6 pour 100), les affaires, les finances et l'administration (8,5 pour 100) et la gestion (9,1 pour 100), entre autres (McFadyen 2000 : 17).

Pauvreté

Les femmes représentent la majorité des pauvres au Canada[3] : 19 pour 100 d'entre elles, soit 2,8 millions, vivent dans la pauvreté (Statistique Canada 2000) et, selon les statistiques, la situation est semblable en Nouvelle-Écosse. En 1997, 20 pour 100 des Néo-Écossaises vivaient avec un faible revenu et les chiffres tendent à démontrer qu'elles sont plus susceptibles d'être pauvres que les hommes (McFadyen 2000 : 29). En Nouvelle-Écosse, comme partout au pays, les femmes vivant seules, celles qui sont plus âgées et qui sont monoparentales sans conjoint ont les plus faibles revenus; les femmes sont aussi plus nombreuses à recevoir de l'aide sociale. Les taux de pauvreté des enfants vivant avec une mère monoparentale sont beaucoup plus élevés que la moyenne canadienne (McFadyen 2000 : 33). Dans l'ensemble du Canada, les femmes handicapées, récemment immigrées et membres d'une minorité visible sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que le restant de la population (Lochhead et Scott 2000), qu'elles vivent dans une région urbaine ou rurale (Vera-Toscano *et al.* 2001 : 4). La proportion de celles qui ont un faible revenu est beaucoup plus élevée chez les femmes noires et membres d'une minorité visible que pour l'ensemble des Néo-Écossaises (McFadyen 2000 : 12).La pauvreté, il est important de s'en rendre compte, restreint la liberté de choix des femmes.

> La pauvreté restreint la liberté de choix. Elle n'est donc pas toujours le fruit d'une mauvaise planification. S'en sortir avec un revenu très faible représente un travail sept jours sur sept. La pauvreté ne prend jamais congé. Elle mine à petit feu, le corps tout autant que l'esprit [...] Les femmes pauvres n'ont aucune liberté. Leurs choix sont restreints. La pauvreté des femmes est porteuse de coûts à court et à long terme pour toute la population canadienne, dont certains ne sont pas quantifiables [*traduction*] (Morris 2002).

Les femmes des régions rurales et l'emploi de la nouvelle économie

Les femmes disposent de trois choix pour accéder à la nouvelle économie : l'accès direct par l'emploi; la formation et l'éducation leur permettant d'accéder à un emploi, et le travail

autonome. Mais rien n'est facile et chacune de ces avenues semble comporter son lot d'obstacles, qui empêchent les femmes de participer pleinement au développement rural. L'analyse documentaire démontre bien que ce n'est pas faute d'intérêt, mais plutôt parce qu'il manque de politiques et de programmes d'orientation qui tiennent compte des problèmes particuliers des femmes des régions rurales, tant sur le plan social que sur le plan économique. Les femmes qui ont un faible revenu présentent des problèmes sociaux et économiques très particuliers, mais les femmes de tous les niveaux vivent également avec plusieurs de ces problèmes concurrents, à divers degrés.

L'entrepreneurship est souvent ciblé dans les stratégies de développement économique comme une voie privilégiée d'accès à la nouvelle économie pour les femmes. Pourtant, une étude montre que les femmes entrepreneuses vivant en région rurale doivent compter avec d'importants obstacles. Cette analyse des femmes des régions rurales dans le marché du travail de la nouvelle économie explore tout d'abord diverses questions liées à l'entrepreneurship et au travail autonome, puis les problèmes vécus par les femmes qui empruntent d'autres avenues pour faire leur place dans la nouvelle économie. Voici les quatre problèmes les plus marquants : l'offre d'emplois; les antécédents professionnels; l'absence d'infrastructure de transport dans les régions rurales et l'accès restreint à des ordinateurs et aux TIC. Chacun de ces problèmes structuraux met en cause des tendances selon le sexe ainsi qu'un mouvement sous-jacent de sous-développement rural.

Le travail autonome comme stratégie de création d'emploi

Dans un mémoire soumis au Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses, l'APECA indique qu'il a 45 300 travailleuses autonomes dans le Canada atlantique, ce qui équivaut à 35 pour 100 de tous les travailleurs autonomes dans cette région (APECA 2002). La très grande majorité oeuvrent dans une entreprise non constituée en société et ne reçoivent pas d'aide rémunérée, et 10 pour 100 seulement oeuvrent dans le secteur de la fabrication de biens. Les femmes entrepreneuses des milieux ruraux sont le plus souvent propriétaires uniques, et leurs revenus annuels sont peu élevés. La plupart de ces entreprises appartiennent aux secteurs des services et de la vente au détail, de l'alimentation, du tourisme et de la consultation.

Une étude auprès de 250 femmes des milieux ruraux qui sont établies ou qui songent à se lancer en affaires trace un tableau des travailleuses autonomes (Women's CED Network 2002). Parmi les propriétaires d'entreprise, 75 pour 100 avaient plus de 40 ans et 39 pour 100 se qualifiaient elles-mêmes de principales dispensatrices de soins à leurs enfants ou à une personne âgée. La majorité (58 pour 100) de ces femmes possédaient leur entreprise depuis plus de cinq ans. Elles étaient plus nombreuses (25 pour 100) à avoir terminé un cours dans un collège communautaire; cependant, 48 pour 100 étaient titulaires d'un diplôme universitaire ou avaient suivi des cours à l'université. Parmi ces femmes propriétaires d'entreprise, 64 pour 100 étaient propriétaires uniques, et 19 pour 100 seulement avaient une société légalement constituée. Dans 51 pour 100 des cas, les chiffres de vente étaient inférieurs à 26 000 $ par année. Ces chiffres corroborent ceux de DuPlessis, dont l'analyse couvrant la période 1981 à 2001 révèle que les femmes vivant en milieu rural ou dans une petite ville sont moins susceptibles de gagner plus de 20 000 $ en exerçant une activité

autonome non agricole à l'extérieur d'une société que les femmes des grands centres urbains. Ces femmes sont également moins susceptibles que les hommes de cette catégorie, quelle que soit la région, de gagner plus de 20 000 $ (DuPlessis 2004). Ce sont là des résultats fort importants puisque, si ce n'était de l'apport économique de la femme, deux fois plus de familles néo-écossaises vivraient sous le seuil de la pauvreté (McFadyen 2000).

Selon Statistique Canada, le revenu annuel des travailleuses autonomes tend à être de beaucoup inférieur à celui de la main-d'oeuvre rémunérée et, au contraire de cette dernière, elles sont moins susceptibles d'être protégées par des régimes complets d'assurance-santé, dentaire ou invalidité (Sunter 2003). Certaines travailleuses autonomes sont protégées par le régime d'un conjoint ou d'un proche parent; les autres doivent se le payer elles-mêmes ou s'en passer. Par ailleurs, les travailleuses autonomes, en moyenne, reprennent le travail un mois après un accouchement, alors que les travailleuses rémunérées prennent en moyenne un congé de dix mois, grâce à l'assurance-emploi. Il se peut que les travailleuses autonomes ne puissent prendre un congé de maternité prolongé parce qu'elles craignent une interruption trop longue de leurs affaires. Néanmoins, une mesure législative devrait au moins leur permettre de faire un choix, d'autant plus si l'on considère que le travail autonome des femmes représente une force montante de la nouvelle économie au Canada.

Des études récentes ont fait ressortir les divers problèmes vécus par les travailleuses autonomes (se reporter, par exemple, à l'étude du Women's CED Network 2002). Parmi eux, citons les problèmes d'accès au crédit, à des services conseils au démarrage d'une entreprise et à long terme, à des réseaux de soutien pour les femmes dans les petites entreprises, ainsi qu'à l'information sur le développement des petites entreprises (ces thèmes sont analysés plus en détail au chapitre 7.) La plupart des femmes propriétaires de petites entreprises en milieu rural sont sous-financées, elles ne sont pas constituées en société et elles n'ont pas d'employées ou d'employés. Une étude récente des femmes propriétaires d'entreprises dans le Canada atlantique (Calhoun R&D 2003) révèle qu'un peu moins de la moitié (48 pour 100) sont exploitées à partir du domicile de la propriétaire. Or, les entreprises à domicile et les très petites entreprises appartenant à des femmes sont moins susceptibles d'être admissibles à du crédit que les entreprises de plus grande taille (Rooney *et al.* 2003).

Il faut souligner le fossé entre le discours des décisionnaires et la réalité des femmes propriétaires de petites entreprises. Lors de nos consultations, nous avons appris que les analystes du développement économique considéraient la petite entreprise comme une porte d'entrée dans la nouvelle économie pour les femmes. Souvent, on enjoint les propriétaires de petites entreprises à se tourner vers la fabrication de biens et le développement des exportations. Malheureusement, les entrepreneuses des régions rurales n'ont souvent ni le capital ni l'envergure pour donner forme à ces suggestions.

Ce profil ne donne pas l'image d'un secteur promis à un brillant avenir dans l'économie du savoir. Au contraire, il semble que le secteur, faute de soutien, continuera de procurer des revenus marginaux à ses artisanes, qui devront encore se battre pour concilier travail et famille, sans pouvoir compter sur un filet de sécurité sociale. Il est admis par tous que « les femmes sont une source sous-utilisée de compétences et de connaissances » (APECA 2003 :

7). Si les politiques qui influent sur la vie des femmes maintiennent la même orientation stratégique, ce potentiel restera inexploité.

L'offre d'emplois

Les régions rurales, marquées par des taux de chômage élevés et une faible disponibilité des emplois, offrent peu d'occasions d'embauche directe dans la nouvelle économie. Comme il est expliqué au chapitre 2, les emplois à temps plein et à temps partiel sont moins nombreux en général dans les régions rurales, de sorte que la concurrence est très forte. Quand de nouveaux emplois de la nouvelle économie sont créés, c'est surtout dans les petites villes rurales ou à proximité. Par conséquent, les femmes des régions plus rurales ont plus difficilement accès à des emplois de la nouvelle économie mieux rémunérés et à plus long terme. Comme nous l'avons déjà vu, les analystes estiment qu'il pourrait se développer une modeste économie du savoir dans les régions rurales, mais que les emplois seraient probablement concentrés dans le secteur à moyenne concentration du savoir, et de nouveaux emplois pourraient également apparaître dans le secteur des ressources. La disponibilité des emplois dans l'économie du savoir pour les femmes à faible revenu dépendra dans une certaine mesure des résultats des politiques de développement économique dans les régions rurales. Elle sera fonction en outre de l'étendue de la gamme des besoins en main-d'oeuvre prise en compte par les politiques de développement du marché du travail.

Les antécédents professionnels

Les employeurs sont à la recherche de personnel expérimenté. Cependant, de nombreux rapports font état de la pénurie de main-d'oeuvre pour les emplois de la nouvelle économie, dont ceux de la Canadian Federation of Small Businesses (Hachey 2002; Harley 2001). Cette inexpérience est un obstacle majeur pour les femmes des régions rurales aspirant à un emploi de la nouvelle économie. Les plus démunies, plus souvent qu'autrement, n'ont même aucune expérience de travail rémunéré. Les programmes d'évaluation et de reconnaissance des acquis (ERA) prennent tous leur sens ici mais, selon des études portant sur les petites entreprises des régions rurales, il semblerait que les employeurs connaissent mal l'ERA et qu'ils ont besoin de soutien et de formation pour reconnaître qu'il existe d'autres façons d'acquérir des compétences que les cours officiels et le travail rémunéré. Il a aussi été proposé d'utiliser les programmes de formation pour favoriser l'acquisition d'expériences de travail coopératif; cependant, cette stratégie apparaît moins bien adaptée aux régions rurales en raison de la rareté des entreprises de la nouvelle économie et de l'effectif réduit des petites entreprises (caractéristique des petites entreprises rurales), peu intéressées par les perspectives améliorées d'embauche immédiate.

Les personnes consultées nous ont appris que les immigrantes et les membres d'une minorité visible étaient encore plus désavantagées à cause du racisme inhérent aux processus d'embauche. Il semble également que certains employeurs des milieux ruraux hésitent à engager des femmes pour des emplois non traditionnels, et que la culture des petites entreprises de certaines de ces régions entretient des idées bien arrêtées sur ce qui convient à une femme. Il faut semble-t-il beaucoup de temps pour que les mentalités changent. On nous a parlé notamment d'un projet de deux ans avec la Longshore Association,

> *visant à créer un milieu de travail qui pourrait éventuellement accueillir des femmes.*

Les problèmes liés aux méthodes d'embauche et à la culture du travail sont d'importants obstacles pour les femmes qui veulent acquérir l'expérience qui leur permettrait d'avancer dans le marché du travail de la nouvelle économie.

Par ailleurs, des prestataires de services ont souligné à quel point il était mal vu d'être pauvre.

> *L'attitude du milieu des affaires à l'égard de la pauvreté et des gens à faible revenu, les stéréotypes véhiculés à leur endroit ont plus de conséquences pour les femmes que pour les hommes. Il faut offrir du soutien de première ligne pour aider les femmes à développer leur estime d'elles-mêmes. Les liens entre le développement social et le développement économiques ne font aucun doute.*

Le transport

Pour certaines femmes, l'accès à la nouvelle économie passe par la formation et le perfectionnement, ainsi que par les services-conseils et de soutien à l'emploi. Depuis longtemps, les prestataires de programmes à l'intention des femme demandent qu'on règle le problème du transport mais, si on en juge par les services offerts, le fédéral et les provinces semblent toujours ignorer la réalité des régions rurales. Par exemple, les centres d'emplois sont souvent situés à bonne distance du lieu de vie des femmes des régions rurales. Dans les régions peu ou pas desservies par un réseau d'autobus, même un trajet de 30 minutes peut poser problème. Il est alors facile d'imaginer ce que vivent les Néo-Écossaises des milieux ruraux, qui vivent souvent à une heure des centres d'emplois et des ressources d'aide à l'emploi. Cet extrait d'un rapport récent concernant un projet à l'intention des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse inscrites à un programme technique d'un collège communautaire rural corrobore les propos que nous ont livrés des prestataires de services lors de nos consultations.

> Les femmes qui réintègrent les études par l'entremise du projet ET nous ont fait part de leurs problèmes de transport. Une femme nous a dit qu'il était pour elle extrêmement difficile de se rendre à un arrêt d'autobus parce que le réseau ne dessert pas sa localité. À cause des horaires d'autobus, une autre femme devait passer douze heures à l'extérieur de la maison avant même de commencer ses devoirs, les tâches ménagères et à s'occuper de ses enfants. Une autre femme qui ne possédait pas d'ordinateur ne pouvait pas retourner à l'école le soir pour faire ses devoirs sur un ordinateur de l'école. La plupart de ces femmes n'avaient pas de voiture, et celles qui en avaient une ne pouvaient s'offrir de la faire réparer, d'acheter de nouveaux pneus ni de l'essence (Women's CED Network 2003 : 20).

La recherche d'un emploi, l'accès à un lieu de travail lié à la nouvelle économie, ou à un lieu de formation et d'éducation pour y accéder économie sont des enjeux particulièrement difficiles à surmonter pour les bénéficiaires de l'aide au revenu[4].

L'accès difficile aux ordinateurs et aux TIC

Les Néo-Écossaises qui vivent en milieu rural et qui veulent trouver un emploi dans la nouvelle économie doivent avant tout avoir accès aux TIC et être capables de les utiliser pour augmenter leur employabilité et parce qu'elles sont un outil de perfectionnement et de recherche d'emploi. Il existe pourtant un fossé entre les sexes à cet égard. Des études sur le fossé numérique (se reporter au chapitre 2) distinguent trois groupes qui n'utilisent pas les ordinateurs, et les trois ont une forte proportion de femmes (Reddick *et al.* 2000). Pour ce qui est des femmes des régions rurales, c'est le groupe des « non-utilisatrices de type 1 » qui est le plus commun. Ces femmes comprennent la valeur d'Internet, mais elles ne peuvent assouvir leur intérêt à cause des coûts et du manque de compétences techniques. Selon cette étude, 69 pour 100 du type 1 sont des femmes (Reddick *et al.* 2000 : 3). Voici le commentaire à cet effet d'un organisme de prestation de services :

> *Beaucoup de femmes ont peur des ordinateurs. Elles n'en ont jamais vu et elles n'ont jamais eu les moyens de s'en offrir un, de sorte qu'elles ont peine à en évaluer le potentiel. Il faudrait au moins commencer par leur enseigner qu'un ordinateur peut être utile pour gérer une entreprise ou pour trouver de l'information.*

La possibilité d'accès est donc fonction à la fois du revenu et du degré de ruralité. Des revenus d'aide sociale insuffisants et le chômage ou le sous-emploi chroniques privent les femmes les plus pauvres de l'accès au service de téléphone de base, en encore moins à Internet[5]. Ces femmes, bien souvent, ne peuvent pas compter sur les ordinateurs au travail. Et même si elles trouvent un emploi, les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'utiliser un ordinateur au travail, et le Canada atlantique affiche les taux estimés les plus faibles pour ce qui est de l'utilisation d'un ordinateur (Lin et Popovic 2003). Il en résulte un système à deux vitesses, dans lequel les plus riches profitent d'une gamme beaucoup plus étendue de services que les plus pauvres. C'est contraire au bon sens. On semble croire que le fait de diffuser l'information en ligne favorise l'accès[6]. On a beaucoup insisté sur le développement des compétences (il suffit de penser à la politique fédérale sur la connectivité). Toutefois, quelle aide peut en tirer une femme vivant en milieu rural, à des kilomètres d'un site PAC ou, si elle possède un ordinateur,qui ne peut s'offrir le branchement à Internet (elle n'a peut-être même pas de connexion à un service téléphonique ou de câblodistribution), qui n'a pas les compétences pour faire des recherches efficaces dans le réseau ou qui dispose d'une technologie désuète. Même si elles ont un ordinateur à domicile, les femmes placent souvent leurs besoins après ceux de leurs enfants (Balka 1997).

Mais l'accès n'est pas tout : les femmes ont besoin de formation pour utiliser les TIC. Leurs responsabilités domestiques et familiales amputent considérablement leur disponibilité pour assister aux séances de formation et d'orientation en informatique offertes par le gouvernement (Balka 1997). Parallèlement à la charge familiale des femmes, on constate

l'insuffisance de services publics voués à la familiarisation et à la formation sur les TIC dans les régions rurales. Ces lacunes sont dues au manque de financement de fonctionnement qui permettrait de maintenir les sites PAC ouverts, de réparer le matériel et de payer le personnel nécessaire pour donner les formations. Les femmes des régions rurales ont besoin de formation et de services de d'animation en informatique, des niveaux de base à avancé. Les formations doivent se donner à l'échelon local, dans un lieu facile d'accès. Les programmes doivent être adaptés aux besoins précis des femmes, et prévoir notamment des allocations pour le transport et la garde des enfants, des horaires souples et variés. Pour certaines de ces femmes, le premier pas vers l'emploi sera impossible sans ces éléments d'infrastructure de base.

Les politiques sociales

Tout au long du chapitre, nous avons abordé différentes questions qui, traditionnellement, ont été l'apanage du cadre des politiques sociales, jamais du cadre économique. Il n'en reste pas moins qu'une politique économique dont l'objet est de favoriser l'inclusion des femmes milieux ruraux à la nouvelle économie sera vaine si on ne tient pas compte de divers enjeux sociaux. Selon nous, les infrastructures sociales sont aussi importantes pour les emplois de la nouvelle économie que tous les projets d'infrastructure tangible. La santé, la pauvreté, les soins dentaires, la violence familiale et la justice, les toxicomanies et l'accès à des services de garderie de qualité sont depuis longtemps pointés comme les principaux problèmes sociaux des femmes démunies. Le stress imputable à ces problèmes est encore plus dommageables quand les femmes vivent loin des services comme les cliniques de santé, les centres de ressources familiales, les centres d'emploi et les établissements d'alphabétisation. Ce sont de réels obstacles qui barrent la route des femmes qui désirent suivre un formation de premier niveau afin d'occuper un emploi dans la nouvelle économie. L'élaboration de politiques économiques ne doit jamais perdre de vue la perspective sociale, les deux domaines de politiques étant imbriqués dans une démarche globale visant à éviter les lacunes et les incongruités qui conduisent inévitablement à l'exclusion des femmes. Le réseau complexe des politiques des différents ministères doit reposer sur une planification soigneuse afin de garantir l'inclusion des femmes et de la réalité rurale.

Des économistes féministes et d'autres analystes de la société ont insisté sur l'importance d'appuyer la revitalisation économique des régions rurales sur des politiques sociales (Elson 1994; MacDonald 1994; Waring 1988). Le Canada dispose de choix quant aux liens qu'il veut tisser entre les politiques sociales et économiques qui forgeront ses stratégies axées sur la nouvelle économie (Jenson 2003). Quelles failles dans l'infrastructure sociale empêchent les femmes, et surtout celles qui ont les plus faibles revenus, de trouver leur voie dans la nouvelle économie? Et comment les politiques et les stratégies de développement économique peuvent-elles dégager les obstacles pour les femmes des régions rurales? Ce sont les deux thèmes que nous tenterons d'approfondir dans les deux prochains chapitres.

Points saillants

- Les femmes dans la Nouvelle-Écosse rurale survivent dans un contexte de sous-développement, et beaucoup d'entre elles sont marginalisées par la pauvreté.

- Les femmes désireuses d'intégrer la nouvelle économie par la voie du travail autonome vivent des problèmes d'accès au crédit, aux services-conseils au démarrage et à long terme, à des réseaux de soutien aux femmes propriétaires de petites entreprises, ainsi que d'accès à l'information sur le développement des petites entreprises.

- Les femmes des régions rurales qui sont à la recherche d'un emploi dans la nouvelle économie se butent à des problèmes de disponibilité des emplois, elles ont peu d'expérience professionnelle dans ces emplois, les méthodes d'embauche favorisent peu les immigrantes et les femmes des minorités visibles, et l'infrastructure de transport est défaillante.

- Les femmes à la recherche d'un emploi dans la nouvelle économie doivent avoir accès aux TIC et s'y familiariser, autant parce que cette compétence améliore leur employabilité que parce que c'est un outil de perfectionnement et de recherche d'emploi. On constate cependant un fossé entre les sexes pour ce qui est de l'utilisation des ordinateurs. Les femmes des régions rurales ont peu accès aux ordinateurs, pour des raisons financières ou de transport, et à cause de l'absence d'une infrastructure gouvernementale permanente de formation sur les TIC, à tous les niveaux, dans les régions rurales.

4. L'INFRASTRUCTURE SOCIALE OFFERTE AUX FEMMES DES RÉGIONS RURALES

Comme nous l'avons soutenu au chapitre 2, le sous-développement des régions rurales de la Nouvelle-Écosse est en partie l'héritage d'une suite de politiques économiques fédérales qui, les unes après les autres, ont mis à mal l'infrastructure des collectivités. Dans le prochain chapitre, nous allons expliquer comment, ces dix dernières années, le fédéral a orchestré la restructuration de ses politiques sociales et de soutien du revenu pour positionner le Canada dans l'économie mondiale. Outre cette restructuration, le gouvernement fédéral a failli à mener à terme la stratégie nationale de garderie, une infrastructure primordiale pour permettre aux femmes d'occuper des emplois rémunérés. Les actions et les omissions du fédéral ont eu un effet boule de neige sur les politiques du provincial, autant que les compressions massives dans les paiements de transfert au cours des années 1990. À nos yeux, la restructuration des régimes sociaux et de soutien du revenu ont compliqué la démarche d'une multitude de femmes des régions rurales pour intégrer un emploi dans la nouvelle économie.

> Les programmes sociaux du Canada ont fait l'objet d'une restructuration en profondeur en 1995. Se sont ajoutées l'abrogation des lois fédérales établissant les normes de l'aide sociale dans toutes les administrations, la fin des ententes de partage des coûts de l'aide sociale, l'abandon des principaux services sociaux entre le fédéral et les provinces,ainsi que la réduction des transferts aux provinces pour la santé, l'éducation postsecondaire et l'aide sociale. Résultat : les taux de prestation de l'aide sociale ont chuté et les règles d'admissibilité ont été resserrées, on a sabré dans l'offre de services sociaux – y compris ceux offerts par les refuges pour les femmes victimes de violence et les foyers d'accueil pour les personnes handicapées –, les frais de scolarité ont grimpé et, partant, la dette des étudiantes et des étudiants, et le système de santé est à bout de souffle.
>
> Les conséquences néfastes ne se comptent plus pour les femmes, les principales victimes de la pauvreté au pays, et donc les principales bénéficiaires de l'aide sociale et des services sociaux. Les plus gravement touchées ont été les femmes autochtones, les femmes de couleur, les immigrantes, les femmes handicapées, les mères monoparentales, et les aînées, des groupes où les taux de pauvreté sont les plus élevés [*traduction*] (Day et Brodsky 2000 : 6).

Quatre éléments clés de l'infrastructure sociale

Nous avons relevé quatre éléments de l'infrastructure sociale et de soutien du revenu qui ont profondément touché les collectivités rurales et qui ont grandement freiné l'accès des femmes des régions rurales aux emplois de la nouvelle économie : la mise en oeuvre inachevée d'un système de garderies national; la modification au régime des prestations d'emploi et de formation du fédéral (*Loi sur l'AE*); la modification du régime de soutien au revenu du

provincial (loi provinciale sur l'aide sociale) et l'érosion du financement public au secteur sans but lucratif et bénévole.

Les actions aussi bien que les omissions dans ces domaines de politique touchent toute une strate de femmes,dont les bénéficiaires de l'aide sociale et les chômeuses, celles qui ont de faibles revenus, qui travaillent à temps partiel ou qui sont travailleuses autonomes, et toutes celles dont les conditions de travail sont atypiques. Ce dernier point revêt une importance particulière dans le contexte de la nouvelle économie, puisque, nous l'avons dit déjà, l'une de ses caractéristiques est le nombre sans cesse croissant d'emplois à temps partiel ou de nature contractuelle. Seulement, les politiques de soutien au revenu et à la formation excluent une bonne partie de cette main-d'oeuvre qui travaille selon des modalités non conventionnelles.

L'éducation et la garde des enfants dès l'âge précoce

Il n'existe pas au Canada de système universel, de bonne qualité, d'éducation et de garde des enfants en bas âge, bien que le caractère primordial d'une stratégie nationale de garderies soit reconnu depuis les années 1970. Le fédéral a quelque fois tenté, en vain, d'établir un cadre de collaboration avec les provinces et les territoires pour la mise en oeuvre de cette stratégie nationale. Toutefois, les espoirs ont peu à peu fondu avec l'abolition du soutien aux garderies par le Régime d'assistance publique du Canada et la réduction des paiements de transfert. Les assises de ce régime sont déjà « en place, le fédéral, les provinces et les territoires ayant souscrit aux énoncés de vision et aux principes du *Plan d'action national pour les enfants*, de l'*Accord sur le développement de la petite enfance* (2000) et du *Cadre multilatéral pour l'apprentissage et la garde des jeunes enfants* [*traduction*] » (Friendly 2004 : 6). Des annonces en ce sens ont également été lancées après l'élection de 2004.

Pendant des années, les rapports ont insisté sur la nécessité d'offrir aux femmes des services de garderie de qualité et abordables pour leur permettre de travailler et de parfaire leur éducation. En outre, de nombreux travaux de recherche ont démontré qu'un programme d'apprentissage précoce, accessible et de qualité, est un élément essentiel de l'éducation continue et de la réussite dans la nouvelle économie (Friendly 2004). Selon les résultats de la recherche, chaque dollar investi dans des services de garderie de qualité produit un rendement de 2 $, au bénéfice des enfants, des parents et de la société en général (Cleveland et Krashinsky 1998). Étant donné que la répartition des tâches ménagères continue de se faire au détriment des femmes, ce qui comprend notamment la garde des enfants (Colman 1998), le fait pour le gouvernement de ne pas établir de régime national de garderies peut être interprété comme un acquiescement au fait que le fardeau domestique des femmes continue de limiter leurs perspectives d'emploi.

De toute évidence, les Néo-Écossaises ont très peu accès à des services de garde de qualité. On estime à aussi peu que 23 pour 100 (10 700) la proportion d'enfants néo-écossais qui bénéficient de programmes de garde agréés à temps plein ou à temps partiel (Friendly *et al.* 2002). Dans beaucoup de régions rurales, il n'existe tout simplement pas de garderies agréées. La Nouvelle-Écosse compte seulement un nombre limité de places subventionnées en garderie, bien qu'on note une faible augmentation. Le coût inabordable constitue un obstacle pour tous les parents, mais encore plus pour les familles monoparentales et à faible revenu, dont celles qui reçoivent de l'aide sociale[3]. Nous avons recueilli des commentaires plus détaillés sur les

obstacles qu'entraîne pour les femmes des régions rurales cette absence de services de garderie accessibles et abordable :

> *Le ministère des Services communautaires alloue 400 $ par mois pour les services de garde, que la famille compte un ou cinq enfants. C'est tout ce que nous recevons. Au moins 80 pour 100 de mes collègues au travail ont besoin de services de garde. C'est toujours un problème, surtout dans les régions rurales, où il n'y a pas [de services de garde agréés].*

En matière de services de garderie, les familles des milieux ruraux doivent également composer avec des problèmes comme, la distance allez retour au lieu de garde, la pénurie de places à temps partiel et les questions de sécurité. La souplesse des services de garde est pour ces familles un élément capital. Les horaires doivent être adaptés aux besoins des personnes qui parcourent de longues distances tous les jours, ainsi qu'à la réalité des travailleuses et des travailleurs saisonniers. Cette pénurie de services de garde dans les régions rurales est un exemple parmi d'autres notre échec à établir un système de garderies axé sur le marché. Privées de ces services, les femmes des régions rurales ont plus de difficulté à trouver et à conserver un emploi. L'effet pervers de cette situation est que la faible demande de services de garde quand le chômage est trop important rend presque impossible l'exploitation de tels services.

Tout projet de régime d'éducation et de garde pour les enfants en bas âge devrait reposer sur quatre piliers : l'abordabilité, l'accessibilité, la souplesse et la qualité. Les étapes obligatoires de la mise sur pied d'un régime universel de garderies sont énoncées par Friendly (2004 : 6-10) : tout d'abord, le gouvernement doit formuler un engagement clair à cet égard; il doit concevoir un plan d'action ciblé; un cadre de politique bien articulé; il doit allouer un budget pluriannuel ferme, créer un secrétariat à l'éducation et à la garde des enfants en bas âge, se doter d'un plan national de collecte et d'analyse des données, et établir des mécanismes de soutien à la recherche et à l'évaluation à long terme. Le succès reposera sur un partenariat et une collaboration efficaces entre le fédéral et les provinces.

La mise en oeuvre d'un système national de garderies devrait être perçue comme faisant partie intégrante d'une infrastructure de développement économique, mais jamais on a vu l'esquisse d'une telle politique dans les programmes de développement économique. Les économistes féministes estiment qu'il est difficile pour les économistes qui travaillent dans un cadre économique traditionnel de reconnaître que les enjeux que l'on associe au domaine privé sont en fait au cœur de toute planification économique[2].

Le régime fédéral en matière d'assurance-emploi

La *Loi sur l'assurance-emploi* comporte deux volets. La partie I énonce les règles d'admissibilité aux prestations de remplacement du revenu pour les personnes ayant perdu leur emploi. La partie II traite des prestations d'emploi et des mesures de soutien (PEMS), qui visent la préparation au monde du travail, y compris la formation. L'admissibilité aux prestations de la partie II est fonction de l'admissibilité aux mesures prévues dans la partie I. Par conséquent, toute analyse concluant que l'admissibilité des femmes des régions rurales

aux prestations de la partie I a diminué conclut automatiquement qu'il en est de même pour la partie II.

La *Loi sur l'assurance-emploi* (projet de loi C-12, mis en vigueur en 1997) a entraîné dans son sillage des bouleversements particulièrement dramatiques dans les régions du pays les plus pauvres. La Nouvelle-Écosse rurale étant très dépendante des paiements de transfert du fédéral, y compris ceux de l'AE, les réductions des prestations d'AE ont eu des conséquences catastrophiques sur le bien-être économique des personnes à faible revenu, dont les travailleuses et les travailleurs saisonniers. On trouve une description des préjudices causés aux Canadiennes dans de nombreux rapports de recherche très détaillés[3]. Dans le présent document, nous nous pencherons sur deux de ces conséquences : le recul marqué de l'admissibilité aux mesures de soutien et la réduction qui en a découlé de l'accès à des subventions à la formation.

Une étude réalisée par Critoph (2002) révèle que, entre 1994 et 1998, le pourcentage de chômeuses et de chômeurs *indemnisés* a chuté à moins de 40 pour 100 à l'échelle nationale, et que 60 pour 100 de cette diminution touche des travailleuses et des travailleurs qui gagnent moins de 15 000 $ par année. Une autre analyse, réalisée par Townson (2003 : 14), a montré le lent déclin de l'admissibilité à des prestations. La situation est vraiment alarmante : en 2000, « seulement 49,9 pour 100 des personnes sans travail étaient *potentiellement admissibles* à des prestations »[italique ajouté; *traduction*][4]

Les taux plus élevés de chômage et d'emplois saisonniers dans la Nouvelle-Écosse rurale, et particulièrement dans les régions les plus mal en point sur les plans économique et social, aggravent encore les conséquences de cette baisse de l'admissibilité. Les changements apportés au régime de l'AE ont frappé de plein fouet les travailleuses et les travailleurs atypiques[5] et à temps plein, des groupes à forte majorité féminine (Townson 2003; CTC 2003). Les heures travaillées dans un emploi atypique ou à temps partiel à l'intérieur d'une période donnée sont souvent insuffisantes pour garantir l'admissibilité[6]. Les travailleuses autonomes, quant à elles, n'ont pas à se soucier de remplir les conditions d'admissibilité puisqu'elles sont complètement exclues. De plus, parce que les femmes « quittent le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants et d'autres responsabilités familiales, un nombre disproportionné d'entre elles sont considérées comme des nouvelles venues dans le marché du travail [*traduction*] » (Townson 2003 : 47). Suivant le nouveau régime de l'assurance-emploi, les bénéficiaires de prestations de maternité ou parentales dans les 208 semaines précédant la période d'admissibilité ne sont pas considérées comme de nouvelles venues au titre de l'admissibilité. Il n'en demeure pas moins que toutes les femmes qui quittent le marché du travail pour s'acquitter de diverses responsabilités, familiales ou autres, qui n'ouvrent pas droit à des prestations parentales ou de maternité sont pénalisées par les exigences frappant les entrantes et les entrants. Les nouveaux critères d'admissibilité ont aussi réduit le nombre de femmes admissibles à des prestations de maternité et parentales[7].

Les femmes, dans beaucoup de collectivités rurales, sont fortement dépendantes de l'AE, surtout là où le travail est principalement saisonnier. La perte de leurs prestations d'AE les condamnent à l'indigence entre les périodes de travail[8]. Ces modifications fragilisent encore

un peu plus leurs possibilités d'accès à un emploi (à l'intérieur ou à l'extérieur de la nouvelle économie) aussi bien que leurs possibilités d'éducation et de formation et, partant, leur espoir de trouver un emploi dans la nouvelle économie.

Le soutien à la formation, un élément phare de l'infrastructure de développement économique, est en perte de terrain à cause des politiques du fédéral. Ainsi, la *Loi sur l'assurance-emploi* (partie II) prévoit le financement de la formation uniquement pour les personnes admissibles au soutien du revenu (partie I). Les recherches démontrant le nombre décroissant de Canadiennes et de Canadiens admissibles au soutien du revenu démontrent du même souffle que l'admissibilité à des services de formation financés par le fédéral a aussi fléchi. En Nouvelle-Écosse, les modalités d'emploi des femmes des régions rurales (forte concentration d'emplois atypiques, à temps partiel, périodes plus longues d'absence pour éduquer les enfants) les rendent moins susceptibles d'être admissibles aux prestations de la partie I et, partant, aux mesures de formation de la partie II.

L'accès des femmes à la formation a également souffert de changements parallèles à ceux de l'AE dans les régimes de financement du fédéral et du provincial (entre 1996 et 2000). Critoph (2002) résume ainsi ces changements :

- transfert aux provinces d'une partie des responsabilités associées à l'adaptation au marché du travail, au titre des ententes fédérales-provinciales-territoriales sur le développement du marché du travail (EDMT);
- abandon du financement public[9];
- interdiction de l'achat direct de formation, remplacé par le versement de subventions négociées sur une base individuelle;
- recours accru aux services de tiers (renforcement de la décentralisation et de la flexibilité locale)[10];
- abolition des groupes ciblés (ce qui a eu pour effet d'affaiblir l'assise stratégique en faveur de l'égalité des femmes);
- prestations d'emploi et mesures de soutien axées sur le perfectionnement des compétences et non plus sur le counselling, ce qui a réduit l'offre de programmes de préparation à l'emploi – encore au détriment des femmes qui ont besoin de services de renforcement avant d'entamer une formation qui leur permettra d'accéder à un emploi de l'économie du savoir.

Cet acharnement contre l'infrastructure fédérale de soutien au revenu et à la formation semble incompatible avec la nécessité de combler la demande de main-d'oeuvre qualifiée de la nouvelle économie. Le marché de l'emploi doit se priver de la créativité, de l'engagement et de la compétence d'une grande partie de la main-d'oeuvre féminine, un non-sens si on en croit tous ces documents publics, qu'ils émanent du fédéral ou du provincial, qui font de l'éducation et de la formation des éléments centraux du positionnement avantageux du Canada dans l'économie mondiale.

L'aide sociale en Nouvelle-Écosse

En Nouvelle-Écosse, les femmes pauvres qui ne sont pas admissibles à l'AE doivent faire appel à l'aide sociale. En 1998, dans le cadre de la réforme des structures de gouvernance municipale, tous les programmes d'aide sociale et d'allocations familiales ont été confiés au ministère des Services communautaires de la province. En 2001, le Ministère a institué une politique unique en matière d'aide à l'emploi et au revenu. On évalue la demande des femmes afin de déterminer si l'aide consentie leur permettra d'intégrer le marché du travail à court terme. Dans l'affirmative, elles sont aiguillées vers le service de soutien à l'emploi, qui leur verse des prestations et leur offre toute une gamme de mesures de soutien pour favoriser leur employabilité. Les autres femmes, déclarées inaptes au travail, ont droit à des allocations familiales, sans être tenues de faire une recherche d'emploi.

Selon des données du Conseil national du bien-être social sur les revenus des bénéficiaires en 2002, les Néo-Écossaises célibataires et aptes au travail touchaient des prestations d'aide sociale de 4 980 $ par année, sans égard aux besoins de base. Une mère monoparentale avec un enfant touchait 8 760 $ (CCDS 2002). Si on compare avec les données de Statistique Canada, le Seuil de faible revenu (SFR) dans les régions rurales était établi à 15 711 $ avant impôt, et à 12 016 $ après impôt (se reporter à l'annexe C, note de fin du chapitre 1). Nul besoin de démontrer que les taux d'aide sociale en Nouvelle-Écosse sont nettement insuffisants pour couvrir les besoins humains de base. Voici un commentaire relevé lors des consultations :

> *Sans revenu suffisant pour répondre aux besoins minimaux, il est difficile de voir comment une personne pourrait trouver le temps de penser à des choses comme les TI [technologies de l'information], et encore moins à se rendre dans un site PAC ou à tout autre point de service.*

Une personne prestataire de services nous a permis de mieux comprendre les difficultés additionnelles des femmes de couleur :

> *Les femmes de couleur font les frais de la rareté de travailleuses et de travailleurs de diverses origines culturelles et de l'absence de politiques tenant compte de la diversité culturelle. Par ailleurs, les femmes de couleur bénéficiaires de l'aide sociale ne reçoivent aucune allocation destinée à couvrir les coûts supplémentaires associés aux produits caractéristiques ou particuliers à leur culture ethnique. Une politique unique ne peut satisfaire les besoins de toutes les cultures. Bref, la politique en matière d'aide sociale n'a pas fait l'objet d'une analyse des diversités culturelles.*

Les compressions du financement au secteur sans but lucratif

Bien qu'elles ne découlent pas directement des modifications aux régimes de l'AE et de l'aide sociale, les compressions ayant mené à la désintégration des infrastructures rurales fondatrices des groupes communautaires du secteur ont eu une incidence sur la formation et le développement communautaire. À la différence des milieux urbains, où l'on trouve une diversité de prestataires de services bénévoles, gouvernementaux ou à but lucratif, les régions

rurales sont souvent dépendantes des services et des mesures de soutien de petits organismes sans but lucratif et bénévoles, d'envergure locale (Bruce *et al.* 1999). Auparavant, ces organismes offraient notamment des programmes de transition, d'alphabétisation élémentaire, de perfectionnement des études et des compétences en général, de formation à l'informatique et à Internet, des services de garderie, de transport, l'accès à des ordinateurs et à Internet (principalement par l'entremise de programmes bénévoles à l'intérieur des sites PAC et d'autres services de soutien fournis par les centres de femmes, de ressources familiales et par des banques alimentaires. Pour toute une partie des femmes des régions rurales, ces organismes étaient les seuls à leur offrir des possibilités de perfectionnement, de soutien et des services essentiels pour trouver et conserver un emploi dans la nouvelle économie. Quand la formation était financée par le biais des mécanismes de financement publics ou qu'elle était offerte directement, il existait plus de groupes axés sur les femmes et dirigés par des instructrices et des instructeurs qui avaient une compréhension réelle du soutien à donner pour garantir l'entrée des femmes dans le marché du travail. Malheureusement, ce savoir a disparu en même temps que de nombreux programmes axés sur les femmes soutenus par les anciens cadres de politiques (Groupe national de référence des femmes 1999 : 6).

La contradiction est manifeste. Les compressions gouvernementales, la mondialisation et la prépondérance accordée à la dimension économique font en sorte que les gouvernements comptent de plus en plus sur les secteurs privés, sans but lucratif et bénévoles pour combler l'écart au chapitre des services, dans le but avoué de fournir des programmes et des services essentiels à l'atteinte de leurs objectifs par des « moyens novateurs, axés sur la clientèle et plus abordables [*traduction*] » (Conseil du Trésor du Canada, citation de Pal 2001 : 217). De façon assez surprenante pourtant, cette dépendance croissante aux secteurs sans but lucratif et bénévoles s'accompagne d'une offre amputée de ressources pour soutenir et financer ces secteurs. Les prestataires de services interrogés nous ont affirmé que l'insuffisance du financement de fonctionnement des organismes communautaires conduisait à l'instabilité des effectifs. On a aussi décrié l'obligation pour les organismes communautaires de refaire chaque année des demandes pour de nouveaux projets, ce qui empêche toute planification à long terme. L'absence de financement de fonctionnement et pluriannuel entraîne d'énormes problèmes pour bon nombre d'organismes de femmes, et encore plus dans les régions rurales. Voici les remarques à ce propos d'une personne prestataire de services :

> *Depuis 1999, nous avons parrainé quatre projets axés sur les technologies, dont l'objectif est d'aider les femmes des régions rurales à acquérir des compétences de base et intermédiaires en informatique, des compétences de base en conception de pages Web, en recherche en ligne, des compétences pour travailler à domicile à partir d'Internet et en commerce électronique. Les formatrices sont issues de collectivités rurales et instruisent donc leurs concitoyennes dans des centres communautaires et des sites PAC, et les programmes de cours et les projets sont axés sur les femmes. Les projets comprennent des allocations pour la garde des enfants et le transport, une programmation souple adaptée aux horaires des femmes, et ils sont délivrés dans quatre comtés ruraux de la Nouvelle-Écosse. À ce jour, plus de 2 400 femmes des régions rurales ont participé à ces projets, pour un total de 1 400*

> *séances individuelles et collectives d'initiation aux technologies. Malgré des évaluations extrêmement positives de la part des participantes à chacun des projets, il a été impossible d'obtenir du financement à long terme. Jusqu'ici, nous avons toujours réussi à obtenir du nouveau financement pour chacun des projets de la part de quatre ministères différents, mais nous ne voyons pas comment nous réussirons à trouver chaque fois une nouvelle façon de décrire les projets pour satisfaire aux critères sans cesse renouvelés des programmes de financement.*

Dans un rapport récent intitulé *Le financement, ça compte*, le Conseil canadien de développement social démontre que ces stratégies de financement fragilisent le secteur bénévole, qui comprend les organismes sans but non lucratif (CCDS, cité par l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire 2003 : 5). L'accord intervenu entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole (Initiative sur le secteur bénévole et communautaire 2000) énonce les valeurs et les principes essentiels à toute relation entre ces deux entités. La pression de plus en plus forte sur les secteurs bénévoles et sans but lucratif a été l'élément déclencheur de cet accord, en vue de mieux sensibiliser le gouvernement à l'importance du secteur et à la nécessité de nouer des partenariats similaires dans d'autres sphères. Les deux engagements suivants (qui comptent parmi les trois engagements formulés par le gouvernement du Canada à cet égard) démontrent le caractère cardinal des politiques et des pratiques en matière de financement, et le rôle à donner au secteur dans l'élaboration des politiques.

> reconnaître et prendre en considération les conséquences de ses lois, règlements, politiques et programmes sur les organismes du secteur bénévole et communautaire, y compris l'importance des politiques et des pratiques de financement pour l'évolution de la relation et le renforcement des moyens d'action du secteur bénévole et communautaire;
>
> reconnaître le besoin d'établir un dialogue ouvert, éclairé et soutenu avec le secteur bénévole et communautaire, afin que celui-ci puisse apporter son expérience, son expertise, ses connaissances et ses idées à l'élaboration de meilleures politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation de programmes (Initiative sur le secteur bénévole et communautaire 2000).

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2003 : 6) a recommandé au gouvernement du Canada de mettre en oeuvre l'Accord et le Code de bonnes pratiques en matière de financement, qui préconisent entre autres d'offrir « du financement pluriannuel sans caractère restrictif aux organismes du secteur bénévole et communautaire, ce qui leur permettrait d'utiliser les fonds de la meilleure façon pour assumer leur mission ».

Les organismes sans but lucratif sont des acteurs clés au cœur de l'infrastructure de la nouvelle économie et ils joueront un rôle capital dans la prospérité des collectivités rurales. Ces organismes proposent des projets, les mettent en oeuvre et se battent pour le développement des collectivités rurales. Les prestataires de services interrogés ont souligné

l'incongruité du discours officiel des autorités fédérales et provinciales au sujet du « développement des compétences et de la mise en valeur du potentiel » des collectivités rurales, elles qui pourtant n'ont cessé dans les dix dernières années de saper les efforts des groupes qui ont été traditionnellement les grands artisans de la viabilité des collectivités rurales.

Quelles ont été les répercussions des stratégies de restructuration pour les Néo-Écossaises vivant en milieu rural?

La restructuration (ou le laisser-aller) de nombreuses stratégies et politiques liées aux infrastructures sociales n'a pas eu des effets uniformes pour toutes les femmes, dépendant de leur position dans le continuum du revenu, du type d'emploi et du niveau de scolarité. Toutes celles qui ont des enfants sont touchées à différents degrés par le manque de services de garderies de qualité, et encore plus par l'inaccessibilité à des services de garde intégrant les stratégies d'apprentissage précoce recommandées par les spécialistes de l'éducation de la petite enfance et les décisionnaires chargés des politiques en matière d'éducation. Les femmes visées par les régimes d'AE et d'aide sociale (qui sont admissibles à des prestations d'AE ou d'aide sociale) ont subi les contrecoups de la restructuration au même titre que celles qui en sont exclues (parce qu'elles occupent des emplois mal rémunérés ou divers emplois atypiques). Les répercussions sont plus graves pour les femmes pauvres ou qui ont un faible revenu. L'une des difficultés persistantes de notre recherche a été l'absence de statistiques concernant les femmes. Beaucoup de rapports dénoncent l'inexistence de données ventilées selon le sexe, et notamment de données sur des groupes particuliers de femmes. Townson (2003 : 14) souligne que la *Loi sur l'AE* ne prescrit pas la collecte de telles données ni la prestation de programmes axés sur des groupes désignés. On ne trouve pas non plus dans l'*Enquête sur la population active* de Statistique Canada, la principale source d'information sur les formes de travail atypiques, de données précises sur l'emploi des femmes immigrantes ou membres de minorités visibles, ni sur aucun autre groupe particulier comme les femmes autochtones ou des milieux ruraux, qui subissent des effets différents des modalités de travail atypiques que l'ensemble de la population féminine (Townson 2003). Les statistiques ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre aux ministères de savoir si les processus proposés risquent de nuire à des groupes particuliers de femmes. Il faudrait à cet escient augmenter le corpus de données sur les femmes et détailler encore plus les données ventilées selon le sexe afin de mieux connaître les femmes des régions rurales, immigrantes et membres de minorités visibles . Des analystes de l'Union européenne ont conclu que « le défaut de faire un suivi selon le sexe (ou l'appartenance ethnique) est ni plus ni moins qu'une forme de discrimination passive [*traduction*] » (Rees 1998 : 38).

Les répercussions pour les travailleuses autonomes

Les travailleuses autonomes n'ont pas droit aux prestations de l'AE. Par conséquent, elles n'ont pas accès non plus aux prestations de formation, de maternité, de maladie, ni aux nouvelles prestations de compassion. Non seulement les travailleuses autonomes désireuses de se perfectionner afin d'intégrer la nouvelle économie doivent-elles payer des frais de plus en plus élevés, mais encore doivent-elles trouver une formation qui leur convient parmi les rares qui sont offertes dans les régions rurales (deux résultats de la privatisation de la formation et de l'érosion des organismes communautaires locaux). Pourtant, la plupart des

textes au sujet des femmes et de la nouvelle économie soulignent à quel point son essor repose sur les femmes entrepreneuses. Bref, tant au Canada qu'en Nouvelle-Ecosse, des documents de politique et de stratégie économiques qui incitent les femmes à créer de petites entreprises coexistent avec des politiques de soutien à la formation et au revenu fondées sur une infrastructure sociale déficitaire, qui est loin de leur faciliter la tâche. De telles contradictions seraient impensables si toutes les politiques et les stratégies, à la grandeur du système, tenaient compte de la situation réelle des femmes.

Les répercussions pour les femmes occupant des emplois à temps partiel, saisonniers et contractuels

De plus en plus, les femmes occupent des emplois dits atypiques, ce qui comprend les emplois à temps partiel, contractuels ou temporaires, la cumulation des emplois simultanés et le travail autonome. Ainsi, de 35 pour 100 en 1989, les travailleuses atypiques représentaient 41 pour 100 de la main-d'oeuvre féminine en 1999 (Statistique Canada 2000 : 103)[11]. Les nouvelles technologies ont eu pour effet d'élargir le spectre des régimes de travail non conventionnels. Malgré cette tendance lourde, les femmes qui occupent de tels emplois sont exclues des régimes de l'AE et de l'aide sociale (et ne sont donc pas admissibles à des prestations de maternité et de formation, entre autres), parce qu'elles ne réussissent pas à accumuler un nombre d'heures suffisant. À cet égard, il apparaît tout à fait contradictoire de mettre de l'avant des politiques qui excluent les femmes occupant des emplois atypiques alors que les tendances mondiales en matière de nouvelle économie font qu'elle dépende de plus en plus de ce type d'emplois. De toute évidence, cette tendance marquée de l'emploi des femmes dans la nouvelle économie n'est nullement prise en compte dans le régime actuel de l'AE.

Les répercussions sur les étudiantes vivant de faibles revenus

Suivant les règlements provinciaux d'aide à l'emploi et au revenu, les femmes ont droit à deux années seulement de soutien pour suivre des études postsecondaires (à l'université ou au collège) à temps plein. C'est une politique particulièrement injuste pour les femmes monoparentales qui aspirent à faire des études universitaires (MacDougall 2003). Les universitaires qui ne travaillent pas l'été n'ont droit à aucune aide. Encore une fois, c'est une politique qui entraîne des difficultés particulières pour les universitaires qui ont des enfants puisque ceux-ci sont à la maison l'été. Une des personnes consultées dépeint ainsi la situation :

> *L'aide sociale doit prévoir des prestations pour les femmes monoparentales qui souhaitent aller à l'université. Les prêts et bourses sont insuffisants pour combler les besoins d'une famille et, même s'ils suffisaient, où la famille trouverait-elle l'argent pour vivre durant les mois d'été? Les femmes ont beaucoup à offrir à l'industrie des TI et dans le domaine de l'innovation, mais celles qui sont bénéficiaires de l'aide sociale risquent fort de ne jamais réaliser leur plein potentiel si on maintient cette politique. La société se prive d'un bassin de compétences inouï.*

À cet égard, la contradiction vient de ce que, dans tous leurs documents de politiques en matière de nouvelle économie, le fédéral et le provincial ne cessent de prêcher le caractère crucial de l'éducation postsecondaire pour la croissance, alors que les politiques

d'infrastructure sociale ne cessent de brimer les velléités d'épanouissement des personnes les moins favorisées par le marché de l'emploi de la nouvelle économie.

Les répercussions pour les femmes occupant un emploi à faible salaire

Plus de la moitié des Néo-Écossaises occupent un emploi à temps plein mal rémunéré, notamment dans les domaines du secrétariat, du travail de bureau général, des ventes et des services (McFadyen 2000). C'est le cas de beaucoup de femmes des régions rurales. Ces femmes qui occupent des emplois à temps plein à faible salaire ne sont pas admissibles aux programmes publics d'aide à la formation (qui comprennent des allocations de garderie, de transport, de soutien du revenu) qui leur permettraient d'acquérir les compétences requises par des postes mieux payés de la nouvelle économie. « Beaucoup d'autres personnes, qui occupent divers créneaux du marché du travail et de toutes conditions, tireraient grand bénéfice des services de recherche d'emploi et de maintien à l'emploi [*traduction*] » (Harley 2001 : 20). Voici l'opinion obtenue d'un organisme de prestation des services :

> *Il faut bien que quelqu'un soit responsable de celles et ceux qui n'ont pas de lien avec le ministère des Services communautaires ou l'AE. Ces gens sont pris entre l'arbre et l'écorce, privés de tout recours. Il faudra bien mettre de l'avant une politique provisoire qui leur prêtera secours pendant cette période.*

Pour les femmes des régions rurales à faible revenu, les effets conjugués de l'offre réduite de programmes de formation communautaires et de l'absence de services de garde et de transport accessibles et abordables leur bloquent l'accès au perfectionnement et, par conséquent, à des emplois mieux payés dans la nouvelle économie. Il est extrêmement difficile pour ces femmes de quitter leur statut de salariées pendant deux ou trois années afin de poursuivre des études, même si l'amélioration des compétences est reconnue comme l'élément moteur de toute stratégie de développement du marché du travail dans la nouvelle économie.

Les obstacles créés par les modalités de prestation à l'intérieur des processus de l'infrastructure sociale

Dans le cas des femmes admissibles à des prestations d'AE ou d'aide sociale, les obstacles viennent souvent des modalités de prestation, rarement soumises à une analyse comparative entre les sexes à chaque échelon du processus d'élaboration des politiques, depuis l'adoption de la loi jusqu'à la prestation aux premières lignes. Abstraction faite des compressions dans le financement, les processus de prestation ont eu leur part de conséquences négatives pour les femmes. Les paragraphes qui suivent abordent trois aspects de la prestation : la durée de l'intervention; la complexité des mécanismes d'accès et les partis pris sexistes des modalités de prestation aux premières lignes.

La durée de l'intervention

De multiples études ont démontré que seule une intervention d'aide à long terme habilite les femmes (qu'elles aient un faible revenu, qu'elles aspirent à intégrer ou à réintégrer le marché du travail, ou encore à poursuivre des études postsecondaires) à réussir leur transition d'un

emploi mal rémunéré et peu qualifié vers un emploi mieux payé, exigeant des compétences plus élevées. Selon des recherches menées au pays et à l'étranger, les facteurs déterminants sont la durée du processus (Rees 1998) et les mesures d'aide sociale et au revenu fournies tout au long du processus, depuis le counselling initial jusqu'à l'acquisition formelle de la qualification, en passant par la formation et la transition au marché du travail. Le Canada devra investir dans l'intervention à long terme s'il veut que ses politiques économiques permettent aux entreprises de la nouvelle économie de profiter des compétences, de la créativité et de la ténacité des femmes. Actuellement, les mécanismes de responsabilisation du régime de l'AE vont complètement dans la direction opposée, en offrant aux prestataires des mesures d'intervention trop courtes qui les forcent à reprendre rapidement le travail.

Dans un rapport de recherche, Critoph (2002 : 28) affirme que « la durée de l'intervention est nettement différente selon le sexe. La proportion des femmes qui participent à des mesures d'intervention à court terme est de beaucoup supérieure [*traduction*] ». Les femmes étant plus susceptibles de développer un lien périphérique avec le marché du travail (où elles occupent des emplois à temps partiel ou atypiques) et de cumuler les périodes d'absence (pour des congés de maternité et pour s'occuper de leurs enfants), elles sont considérées plus à risque pour ce qui est de la possibilité de retour au travail. Les femmes dont les besoins d'aide et de formation sont plus grands nécessitent une intervention de plus longue durée, ce qui les rend moins « attrayantes » sur le plan des mécanismes de responsabilisation. À l'évidence, les décisions en matière d'admissibilité sont régies par les critères des fournisseurs sur le plan de la responsabilisation, au détriment des besoins de la clientèle.

Les chômeuses plus instruites (celles qui ont fait des études postsecondaires) sont plus susceptibles que les autres de former une clientèle présentant un risque intéressant – ce qui veut dire qu'il est plus probable qu'elles réintègrent rapidement le marché du travail et qu'elles sont plus susceptibles de suivre une formation directe liée à l'économie du savoir, en raison de leurs antécédents scolaires. Ainsi, les femmes les plus touchées par l'« opération d'écrémage » (Critoph 2002) qui découle des prescriptions en matière de responsabilisation sont les moins instruites et celles qui entretiennent un lien plus périphérique avec le marché du travail. Les mécanismes de responsabilisation prescrits par le régime de l'AE, qui font partie intégrante de la prestation des services, constituent des obstacles pour nombre de femmes des régions rurales. Parallèlement, à l'échelon provincial, le ministère des Services communautaires met l'accent sur le retour rapide au travail des bénéficiaires de l'aide sociale, à l'exception des femmes mères de très jeunes enfants. Cet objectif restreint les possibilités de formation à long terme pour les femmes désireuses d'améliorer leurs compétences pour trouver un jour emploi mieux rémunéré. Dans la nouvelle économie, les emplois sûrs et mieux payés exigent une qualification supérieure, et il faut donc offrir aux femmes des mesures d'intervention et des possibilités de formation à plus long terme. Voici une remarque qui nous a été livrée lors des consultations :

> *Dans le cas des femmes défavorisées, la planification de carrière doit tenir compte de leurs conditions de vie et il faut collaborer avec elles pour établir une stratégie à long terme qui assurera leur épanouissement professionnel aussi bien que leur indépendance financière. Malheureusement, ces conditions*

sont loin d'être satisfaites dans les nouvelles politiques d'aide sociale axée sur des programmes de deux ans ou moins. Tant et aussi longtemps que les secrétaires, les coiffeuses et les dispensatrices de soins personnels resteront aussi mal payées, je crois que nous n'aidons pas les femmes en maintenant cette avenue. Il vaudrait mieux former des comptables, des travailleuses sociales, des infirmières, que sais-je encore. Certes, il faudrait alors investir plus d'argent dans la planification de carrière, l'éducation et la formation et les services de soutien (par exemple, les services de garderies et parascolaires) que si l'on se contente de solutions miracles rapides.

La complexité des mécanismes d'accès

Entre 1996 et 2000, le fédéral a dévolu aux provinces de plus nombreux programmes d'aide à l'adaptation de la main-d'oeuvre par la voie des EDMT, négociées séparément par chacune des provinces. Des prestataires de services nous ont confirmé que ces tentatives des deux échelons de gouvernement pour établir des liens horizontaux et des partenariats a donné lieu à une lourdeur bureaucratique qui a rendu complexe l'accès des femmes au financement. Depuis la fin des années 1990, l'EDMT conclue avec la Nouvelle-Écosse lie Développement des ressources humaines Canada, devenu depuis Ressources humaines et Développement des compétences, avec le ministère provincial des Services communautaires. Ce partenariat a alourdi le processus de demande de financement. On nous a notamment fait part des difficultés du projet Equality in Technology au chapitre de l'élaboration de la proposition de financement et de la mise en oeuvre du projet, les responsables ayant dû négocier les règlements et les processus complexes associés aux droits des femmes aspirant à fréquenter un collège communautaire avec le ministère des Services communautaires et RHDCC. Selon les prestataires de services consultés, l'une des difficultés créées par ces ententes de partenariat fédéral-provincial vient des contradictions inhérentes aux cadres qui prévoient, d'un côté, des modes de prestation en apparence progressistes et sensibles (ils préconisent, notamment, le respect du principe de partenariat par l'entremise de processus multisectoriels), mais qui multiplient les embûches pour des groupes particuliers ciblés dans les politiques comme exigeant des mesures de soutien supplémentaires. La province vient de renégocier son entente avec le fédéral, ce qui a conduit au *Cadre Canada-Nouvelle-Écosse pour les compétences et l'apprentissage*. Il serait intéressant de voir si cette nouvelle entente de partenariat imposera d'autres obstacles bureaucratiques et procéduraux.

Le parti pris sexiste de la prestation aux premières lignes

Le personnel de première ligne jouit d'une certaine latitude dans l'interprétation des politiques sociales, une pratique qui peut donner lieu à des incohérences et parfois même à des méthodes de prestation des services et de mise en oeuvre des politiques discriminatoires (MacDougall 2003). Cette latitude dans l'interprétation donne aux clientes et aux clients les mieux informés de leurs droits de meilleures chances d'être indemnisés. Des fournisseurs nous ont donné un exemple de cela associé aux prestations de perfectionnement des compétences. L'approvisionnement direct étant interdit, chaque cliente doit négocier ses propres prestations de formation, de sorte que les femmes moins habiles à négocier ou qui ne sont pas bien représentées sont défavorisés. Une cliente ou sa représentante ou son représentant qui connaît bien les rouages d'un programme et ses droits, de même que l'offre de formation et d'emploi dans la région, pourra mieux négocier l'aide financière qu'elle

recevra pour suivre une formation qu'une autre qui intègre ou réintègre pour la première fois le marché du travail.

Les inégalités entre les sexes au chapitre de la prestation des programmes de counselling d'emploi ont été démontrées dans une recherche, où on peut lire que « le personnel de première ligne est plus enclin à orienter les femmes vers des formations liées à des emplois traditionnellement féminins [*traduction*] » (Critoph 2002 : 18). Beaucoup d'emplois de la nouvelle économie ne sont pas traditionnellement associés aux femmes, et le personnel de première ligne devrait être sensibilisé aux problèmes liés au sexe et axer le soutien sur la réintégration. Dans le même ordre d'idées, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (Harley 2001 : 20) s'inquiète de ce que le personnel de première ligne ne semble pas connaître toute la panoplie des emplois offerts dans les marchés locaux. Cette méconnaissance, associée à tout préjugé voulant que des « fonctions soient essentiellement féminines », peut porter préjudice à la clientèle féminine. De façon générale, les conclusions des rapports consultés laissent à penser que les prestations d'emploi et les mesures de soutien ne sont pas livrées également sur le plan de la disponibilité et de l'interprétation, des disparités qui concernent l'ensemble des demandeuses et des demandeurs, mais plus particulièrement les femmes. Les femmes membres de minorités visibles sont encore plus sujettes aux préjugés. Voici les propos à ce sujet d'une personne prestataire de services :

> *Les travailleuses et travailleurs qui ne sont pas de race blanche sont plutôt rares. Quelques membres du personnel sont sensibles aux différences culturelles, mais le mythe de la paresse de cette clientèle a la vie dure. C'est un manque de compréhension des facteurs historiques.*

Une politique interprétée de façon discriminatoire peut mener à une lutte de pouvoirs entre les femmes et le personnel des services d'aide, qui souvent se traduit par un traitement irrespectueux et démoralisant de cette clientèle.

Points saillants

- Les hypothèses visant l'application égale aux hommes et aux femmes (qui ont mené à l'abolition des programmes axés sur des groupes désignés) peuvent désavantager les femmes s'il reste des processus sociétaux désavantageux pour elles (notamment, les partis pris sexistes, le clivage du marché du travail en fonction du sexe, la prise en charge inégale des enfants et des personnes âgées selon le sexe et des salaires moins élevés pour les femmes).

- L'échec de la mise en oeuvre d'un régime national d'éducation et de garderies pour les enfants en bas âge continue de freiner l'émancipation des femmes, qui sont plus durement touchées dans ce cas que les hommes en raison du déséquilibre entre les pouvoirs et les ressources au sein des familles et des ménages. Seulement 20 pour 100 des enfants néo-écossais fréquentent à temps plein ou à temps partiel des programmes de garderie agréés. De nombreuses régions rurales ne disposent pas de garderies agréées, et il s'y trouve un nombre limité de places subventionnées dans les services de garde agréés.

- Le changement profond des infrastructures sociales qui découlent des modifications apportées au régime fédéral de l'AE et au régime provincial de l'aide sociale ont sapé les sources d'aide au revenu et à la formation pour les femmes des régions rurales désireuses de trouver un emploi dans la nouvelle économie. La situation est devenue plus sombre encore pour les femmes occupant des emplois atypiques, qui sont en nette croissance dans le marché du travail au Canada.

- Les services à l'emploi accessibles font cruellement défaut aux femmes non admissibles à l'AE dans la Nouvelle-Écosse rurale (ils sont offerts uniquement aux prestataires de l'AE).

- Les régimes de l'assurance-emploi et de l'aide sociale favorisent les interventions à court terme, ce qui va à l'encontre des besoins de nombre de femmes des régions rurales qui aspirent à trouver un emploi dans la nouvelle économie.

- On ne recueille pas de statistiques suffisamment détaillées pour permettre aux ministères de savoir si les femmes sont défavorisées par de nouveaux processus; il manque notamment des données sur les femmes des régions rurales, immigrantes et membres de minorités visibles.

- Des politiques et des stratégies globales sont nécessaires pour mettre au jour les incompatibilités des régimes intergouvernementaux et intragouvernementaux avec les besoins de certains groupes de femmes. Ces femmes pourront devenir parties prenantes de la nouvelle économie quand l'élaboration des politiques s'inscrira dans un cadre systémique de sensibilisation et de responsabilisation à l'égard des questions liées au sexe.

Les prochaines pages abordent l'étude des grandes politiques de développement économique du fédéral et du provincial.

5. LES FEMMES DES RÉGIONS RURALES ET LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

Dans ce chapitre, nous porterons notre regard sur les politiques économiques du fédéral et du provincial, et plus particulièrement sur leur capacité à inclure les femmes des régions rurales. Tout d'abord, nous examinerons la terminologie inhérente aux cadres et aux stratégies, et les indicateurs établis pour mesurer les résultats. Notre analyse a porté notamment sur les réactions de la population néo-écossaise et canadienne à ces politiques telles qu'en rendent compte les registres des consultations publiques et les commentaires recueillis.

Jane Jenson (2003) a très succinctement établi la nécessité d'ancrer les politiques économiques sur une infrastructure sociale solide. Dans une allocution présentée à la Conférence économique de Statistique Canada, elle insiste sur l'importance d'intégrer les politiques sociales dans la nouvelle économie, en s'appuyant sur le concept de l'« État d'investissement social », selon lequel l'adoption de politiques sociales de qualité constituent la pierre d'angle de la nouvelle économie. Selon Mme Jenson, des politiques sociales judicieuses favorisent la capacité d'adaptation par l'éducation continue et l'amélioration de la qualité des emplois; elles favorisent en outre l'inclusion sociale par l'entremise des TIC et investissent dans les jeunes générations par une offre de services de qualité et la hausse des revenus. Les liens sont étroits entre les politiques des domaines social, économique et de l'emploi. Dans une entrevue qu'elle accordait récemment à la CBC, Mme Jenson (2003a) déclarait que « des politiques sociales de qualité sont la base d'une économie efficace et novatrice [*traduction*] ».

Ce point de vue a servi de fondement à la prémisse défendue dans notre rapport voulant que les politiques économiques doivent s'appuyer sur de solides politiques sociales, et évoluer en parallèle. L'analyse des chapitres précédents démontre l'état lamentable persistant de l'infrastructure rurale en Nouvelle-Écosse. Il est impératif d'améliorer les infrastructures physiques dans les régions rurales (transport, connectivité et autres réseaux d'échange), les infrastructures sociales (éducation précoce et services de garderies, régimes d'aide au revenu et à la formation, financement du secteur sans but lucratif) et les perspectives d'emploi. Toutes ces failles dans l'infrastructure ont des répercussions sur les femmes des régions rurales, qui beaucoup plus souvent occupent des emplois atypiques, mal rémunérés, luttent avec la pauvreté et ont peu accès au crédit, assument les soins des enfants dans la famille, et qui plus souvent qu'autrement ne sont pas des utilisatrices des TIC. Les politiques ont grevé la viabilité des collectivités dans de multiples régions rurales et côtières. Des bouleversements dans les mécanismes d'aide à l'emploi (l'AE, par exemple) amenuisent de plus en plus la capacité de la population néo-écossaise à suivre la formation qui leur est nécessaire pour accéder à des emplois de la nouvelle économie. Les banques ferment, les gens s'en vont, les projets d'éducation et de formation communautaires ne trouvent plus de financement. Les groupes communautaires, dont dépend une grande partie de la vie rurale, luttent année après année pour survivre malgré le financement instable de leurs projets.

Stratégie d'innovation du Canada

Selon les fonctionnaires ayant collaboré à nos consultations, la Stratégie d'innovation du Canada compte parmi les principales politiques nationales de développement économique. On nous a maintes fois déclaré que la Stratégie aurait une incidence majeure sur les politiques des autres ministères, tant fédéraux que provinciaux, de même que sur les programmes connexes.

La Stratégie d'innovation du Canada a été lancée conjointement par les ministres d'Industrie Canada et du Développement des ressources humaines en 2000. Ses principales composantes sont détaillées dans deux documents. Le premier, *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités* (Industrie Canada 2001) vise des objectifs dans quatre domaines : la performance sur le plan du savoir; les compétences; le milieu de l'innovation et le renforcement des collectivités. Le deuxième document, *Le savoir, clé de notre avenir : Le perfectionnement des compétences au Canada* (DRHC 2001) propose aussi des objectifs dans quatre domaines : les enfants et les jeunes; l'éducation postsecondaire; la main-d'oeuvre adulte et l'immigration.

La répartition des compétences entre DRHC et Industrie Canada reflète bien le clivage traditionnel entre le social et l'économique. On pourrait penser qu'en tentant de lier ces deux mondes dans la Stratégie d'innovation du Canada, le gouvernement témoigne de la valeur égale accordée aux stratégies économiques et sociales. Cependant, vu l'état lamentable dans lequel se trouve l'infrastructure sociale, force est de constater que le développement économique a eu préséance sur le développement social. Si, sur le plan pratique, nous reconnaissons la nécessité de dissocier les compétences respectives des différents ministères, nous n'en sommes pas moins convaincues qu'il faut imposer une stratégie d'égalité entre les sexes à l'échelle du système pour redonner à certains groupes de femmes l'accès au financement et la prise en compte de leurs besoins dans les priorités du programme.

Au chapitre 4, nous avons démontré comment, à divers égards, l'effritement de l'infrastructure sociale a été nocive pour les femmes. Mais si on tenait mieux compte des enjeux particuliers des femmes dans l'élaboration des politiques économiques, parviendrait-on à atténuer les exclusions qu'elles subissent dans l'infrastructure sociale? Ou, au contraire, ces exclusions seraient-elles renforcées? Comment la Stratégie d'innovation du Canada traite-t-elle les besoins des femmes qui aspirent à trouver un emploi de la nouvelle économie dans la Nouvelle-Écosse rurale?

Le langage de l'inclusion

Dans sa forme, la Stratégie d'innovation du Canada semble tenir compte de la réalité rurale du Canada, et plus explicitement encore dans la formulation du concept de la nouvelle économie qui englobe une gamme étendue d'emplois dans les régions rurales. Nous l'avons déjà mentionné au chapitre 2, il est primordial, pour les régions rurales, que les politiques ne se fondent pas sur une définition trop restreinte de la nouvelle économie et de l'innovation. Dans le document *Atteindre l'excellence* (Industrie Canada 2001 : 6, 8), le concept de l'innovation réunit sous la coupelle de la nouvelle économie le secteur du camionnage, qui a recours aux systèmes mondiaux de localisation, celui des grues à commandes informatisées et celui encore de l'agriculture et de l'exploitation des ressources.

> Voilà à peine dix ans, l'économie du savoir était d'emblée associée à des secteurs très précis, comme les technologies de l'information et des communications, ou encore à des régions précises comme la Silicon Valley aux États-Unis. Aujourd'hui, l'économie du savoir souffre mal les frontières, qu'elles soient industrielles ou géographiques.
>
> ...
>
> Non seulement l'innovation est-elle indifférente au secteur, mais encore s'imprègne-t-elle dans tous les centres urbains et dans les plus petites collectivités rurales, éloignées ou autochtones.

Certaines parties de la Stratégie d'innovation semblent lier le développement économique au développement social, et leur accorder une importance égale. Ainsi, dans le document *Atteindre l'excellence* (Industrie Canada 2001 : 4), on décrit ainsi l'innovation : « Innover, c'est tirer du savoir de nouveaux avantages économiques et sociaux, [c'est] l'un des moteurs de la croissance économique et du développement social. » Par ailleurs, dans *Le savoir - clé de notre avenir* (DRHC 2001 : 6), on peut lire :« En donnant à tous les Canadiens la possibilité de s'instruire et d'augmenter leurs compétences et aptitudes, non seulement mettrons-nous en pratique nos principes d'égalité et d'inclusion sociale mais il nous sera aussi plus facile d'atteindre nos objectifs de croissance économique et de prospérité. »

La réaction de la population canadienne

Beaucoup de Canadiennes et de Canadiens sont d'accord sur l'importance à accorder au lien entre les politiques sociales et économiques comme garant de l'inclusion. Il convient à cet égard de voir comment les Canadiennes et les Canadiens réagissent au concept de l'innovation tel qu'il est décrit dans *Atteindre l'excellence* et *Le savoir – clé de notre avenir*. Une série de sommets sur l'innovation ont été organisés partout au pays en 2002, en préparation au Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage, tenu à Ottawa en novembre 2002.

L'un des sommets préparatoires a eu lieu à Portage LaPrairie en juin 2002. Les difficultés économiques des collectivités rurales ont été évoquées, mais la majorité des projets de modification concernaient le processus d'élaboration des politiques sociales. Il a été question de la prise en compte des valeurs rurales, de l'évaluation et de la satisfaction des besoins en ressources humaines et de l'établissement de mécanismes de responsabilisation et de mesure des résultats adaptés à la réalité rurale. La réaction de la population canadienne à la Stratégie d'innovation du Canada, notamment dans les régions rurales, souligne le rôle primordial des politiques sociales dans le succès de toute politique économique (Industrie Canada 2003c).

Lors du Sommet national de novembre 2002 (voir le compte rendu dans Industrie Canada 2002), plus de 500 personnes de toutes les régions du pays ont dressé une liste de recommandations stratégiques par ordre de priorité, selon les commentaires recueillis dans les mémoires présentés et les séances régionales. Sur les 18 recommandations prioritaires, six font expressément référence aux collectivités rurales et mettent de l'avant la nécessité d'envisager le concept de l'innovation dans une perspective d'inclusion et d'accessibilité pour l'ensemble de la population. La participation accrue des femmes a aussi été classée parmi les priorités.

Les participantes et participants des régions rurales ont souligné à quel point les failles de l'infrastructure sociale et physique constituaient un obstacle à la participation des collectivités rurales à la nouvelle économie. Ils ont insisté sur l'urgence d'intervenir pour améliorer les routes, les écoles et les hôpitaux, des infrastructures de base sans lesquelles la population rurale ne peut accéder à la nouvelle économie. L'une des demandes les plus souvent répétées avait trait à la promotion du volet social à l'intérieur de la Stratégie d'innovation du Canada. Il faut à tout prix éviter que l'innovation sociale ne devienne le « parent pauvre » de l'innovation économique; au contraire, une société inclusive est le préalable obligatoire du développement économique.

Le compte rendu du Sommet national ne laisse aucun doute sur la nécessité d'élaborer des politiques économiques qui envisage l'innovation et la nouvelle économie dans une perspective d'inclusion.

> Qui dit société innovatrice dit société inclusive. La société innovatrice fait place aux aspirations de tous ses membres. Elle accueille les nouveaux venus. Elle appuie les rêves des Autochtones et des personnes handicapées. Elle investit dans les régions rurales. Elle veille à ce que les femmes puissent réussir dans les plus hautes sphères de la société. Elle valorise la diversité (Industrie Canada 2003 : 66).

La réalité rurale et la différentiation sexuelle

Comment cette vision de l'inclusion des femmes et de la réalité rurale dans les politiques économiques transparaît-elle dans les priorités, les cibles, les moyens de mise en oeuvre et de mesure des résultats de la Stratégie d'innovation du Canada? L'examen des cibles de la Stratégie dénote malheureusement l'indifférence par rapport aux réalités rurale et féminine. Une arithmétique simple appliquée aux 47 objectifs, cibles et priorités fédérales énoncés dans *Atteindre l'excellence* est éloquente : seulement deux font référence au contexte rural et aucun n'aborde directement le thème de l'inclusion des femmes ni de l'inclusion en général (Industrie Canada 2001 : 6-13). Il semble y avoir désaccord entre la définition de l'inclusion préconisée dans la Stratégie et celle qu'elle a prise dans les priorités fédérales énoncées dans la politique elle-même. De fait, l'objectif apparaît bien illusoire.

Nous avons eu vent des nombreuses exclusions dont la Nouvelle-Écosse rurale a été victime dans les mécanismes fédéraux de financement des projets de la nouvelle économie. Malgré l'énonciation formelle dans les tribunes publiques des besoins particuliers du Canada rural, les personnes que nous avons interrogées ont cru discerner un parti pris favorable aux milieux urbains au sein du gouvernement fédéral. Ce parti pris s'est traduit par des politiques et des programmes de développement économique souvent mal adaptés aux besoins de la Nouvelle-Écosse rurale. Une personne interrogée affirme à cet égard :

> *Il ne faut pas mettre tout le monde dans le même moule. Les collectivités rurales ont besoin de mesures adaptées à leur situation.*

Une autre personne s'est plainte du fait que, en dépit du nombre de sommets régionaux et nationaux organisés, la Stratégie d'innovation du Canada est restée centralisatrice, faisant fort peu de cas du point de vue des régions.

Nous avons en outre constaté que certains programmes publics s'appuyaient sur une définition trop étroite de la notion de « ruralité », en l'associant quasi exclusivement à l'agriculture. Cette étroitesse de vues a mené à une offre de projets et de programmes de développement économique à l'intention des régions rurales souvent limitée aux domaines fermiers et agricoles en général. Au chapitre 2, nous avons décrit la Lentille rurale, une grille d'analyse mise au point par le fédéral pour redresser ce problème. Cependant, selon les témoignages reçus et les documents passés en revue, il semble que cet outil soit sous-utilisé en Nouvelle-Écosse. Les groupes consultés s'inquiètent de ce qu'on fasse peu souvent mention de la participation des collectivités rurales au secteur primaire ou du potentiel d'intégration accrue des technologies novatrices et de la participation plus dynamique du secteur primaire à la nouvelle économie. Ces possibilités sont ignorées dans les priorités et les cibles, ou dans les mécanismes de responsabilisation. Voici ce que nous a révélé une personne interrogée au sujet de la participation des femmes des régions rurales :

> *L'accès doit être large, ouvert aux collectivités rurales. Les femmes ne sont pas visées.*

On nous a affirmé que les investissements d'Industrie Canada au titre du programme *Atteindre l'excellence* sont largement aiguillés vers les centres de recherche universitaires et les étudiantes et étudiants des deuxième et troisième cycles et donc, par conséquent, vers les centres urbains. Les programmes ruraux sont axés sur la connectivité, jamais ciblés sur la participation des femmes. Les programmes de RHDCC donnent la priorité aux composantes sociales du développement économique. Apparemment, rien n'a été prévu pour effectuer l'analyse systémique des failles et des contradictions des programmes de développement social de l'initiative *Le savoir – clé de notre avenir*, ou des programmes de développement économique de l'initiative *Atteindre l'excellence*.

La mesure des résultats

Les mécanismes de responsabilisation donnent un bon indice des éléments moteurs des programmes issus des grandes politiques et stratégies; c'est aussi un bon moyen de savoir ce qui est valorisé. Les mécanismes de responsabilisation qui ont été associés à la Stratégie d'innovation du Canada orientent la nature des données qui seront recueillies pour évaluer l'état d'avancement de l'innovation au Canada. Tant au national qu'à l'international, un vif débat entoure la pertinence d'utiliser des indicateurs pour mesurer les progrès sociaux et économiques. Selon l'Indice de progrès réel (IPR), les mesures retenues pour évaluer les progrès sont le reflet de notre système de valeurs (Colman 1999). Mais que nous révèlent les mécanismes de responsabilisation au sujet des valeurs fondatrices de la Stratégie?

Dans le document *Atteindre l'excellence* (Industrie Canada 2001 : 18), on peut lire que le « Canada a sensiblement amélioré sa performance sur le plan de l'innovation ces dernières années, si l'on considère divers indicateurs clés ». Cette percée de l'innovation a été mesurée à

partir de données sur le nombre de demandes de brevets à l'étranger, les ressources humaines engagées dans la recherche et le développement, les dépenses des entreprises en R-D, ainsi que l'intensité de l'activité en R-D.

Industrie Canada a établi 15 objectifs mesurables. Même si les objectifs sont intentionnellement généraux, force est de constater que la plupart font référence à des indicateurs économiques. Rien ne laisse présager que des données ventilées selon le sexe seront recueillies, de sorte qu'il sera à toutes fins utiles impossible d'analyser les répercussions de la Stratégie d'innovation du Canada pour les femmes des régions rurales. Tout au plus, trois cibles donnent à penser que le développement social ou le milieu rural sont visés (Industrie Canada 2003a).

- Cible 5 : Au cours des cinq prochaines années, faire augmenter d'un million le nombre d'adultes qui profitent de possibilités d'apprentissage.
- Cible 14 : D'ici 2010, améliorer sensiblement la performance des collectivités canadiennes sur le plan de l'innovation.
- Cible 15 : D'ici 2005, veiller à ce que les communications haute vitesse à large bande soient généralement accessibles aux collectivités canadiennes.

Les autres politiques, programmes et stratégies du fédéral

Outre la Stratégie d'innovation du Canada' d'autres politiques fédérales influent sur la participation des Néo-Écossaises des régions rurales à la nouvelle économie.

Le programme Collectivités ingénieuses, notamment, est un programme fédéral triennal créé et administré par Industrie Canada afin d'aider le Canada à devenir « un chef de file dans l'élaboration et l'exploitation des technologies de l'information et des télécommunications aux fins de développement économique, social et culturel ». Aux fins du programme, une collectivité ingénieuse s'entend « des villes et des villages qui se dotent d'une stratégie pour mettre les technologies de l'information et des télécommunications au service de leur population, de leurs institutions et de leur région d'une façon novatrice » (Industrie Canada 2003c : 1).

Le programme Collectivités ingénieuses est un volet de l'initiative Un Canada branché, lequel met en oeuvre les conseils reçus du Groupe d'experts sur les collectivités ingénieuses, créé par le premier ministre en juin 1998. On a retenu douze collectivités ingénieuses de « classe mondiale » aux fins d'un projet pilote, et chacune a reçu un budget pour concrétiser sa vision d'une collectivité ingénieuse. La priorité est accordée aux collectivités des Premières Nations, nordiques et éloignées. Bien qu'ils soient distincts, le programme Collectivités ingénieuses a été associé à l'origine au Programme sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord d'Industrie Canada, qui finance les projets voués à l'élargissement de l'accès aux services publics à large bande des collectivités canadiennes.

En Nouvelle-Écosse, le programme Collectivités ingénieuses est mis en oeuvre par l'entremise du projet Western Valley Development Authority's Fundy Web Smart Community, qui a

donné naissance à divers projets communautaires axés sur les TIC. Il a par exemple offert un programme de cybercommerce de deux ans à l'intention des petites et moyennes entreprises, en plus d'organiser toutes sortes de séminaires et d'ateliers sur ce thème. La plupart des projets de démonstration battent de l'aile. Bien que le programme Collectivités ingénieuses ait contribué à combler certains besoins des collectivités rurales, rien ne nous a permis de conclure que la question des sexes ait été prise en considération dans les politiques à l'origine du programme.

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) est un organisme du gouvernement du Canada « qui travaille de concert avec les citoyens de la région de l'Atlantique afin de créer des entreprises et des possibilités d'emploi, dans le but d'améliorer l'économie des collectivités » (APECA 2003a : 1). Créée en 1987, l'APECA vise principalement à édifier une économie plus solide dans le Canada atlantique :

- en favorisant la croissance et en améliorant la compétitivité des entreprises régionales;
- en aidant les collectivités rurales à assurer leur autonomie économique;
- en orientant et en coordonnant les politiques et les investissements nationaux qui influent sur la croissance économique de la région de l'Atlantique.

Les six secteurs stratégiques d'intervention de l'Agence sont les politiques, la défense des intérêts et la coordination; l'innovation et la technologie; le commerce, le tourisme et l'investissement; l'entrepreneurship et le perfectionnement des compétences; le développement économique communautaire, ainsi que l'accès au capital.

L'APECA fournit du soutien aux entreprises du Canada atlantique par l'entremise de ses nombreux programmes, dont le Programme de développement des entreprises, le Centre de services aux entreprises du Canada, l'Initiative pour jeunes entrepreneurs, l'Initiative de développement des compétences en innovation et Corporations de développement communautaire.

Notamment, les Corporations de développement communautaire (CLDE) sont un réseau de 13 entreprises autonomes sans but lucratif axées sur les besoins des petites entreprises de la Nouvelle-Écosse. Selon l'examen annuel de 2000, les CLDE ont soutenu 398 entreprises, leur versant au total 11,5 millions de dollars, qui ont bénéficié à plus de 5 000 clientes et clients. Bien que leur mandat englobe à la fois les femmes et les hommes, les CLDE ne donnent pas un traitement spécial aux femmes dans leurs politiques ou dans les lignes directrices de leurs programmes. Il est par conséquent regrettable de constater que l'absence de données ventilées selon le sexe rend impossible une analyse des répercussions éventuellement différentes de leur intervention pour les hommes et pour les femmes (CLDE 2000). Les organisations sensibles aux différences entre les sexes témoignent de cet engagement dans toutes les sphères de services, depuis la composition des organes décisionnels jusqu'aux modes d'embauche et de formation du personnel, dans leur matériel de communication et promotionnel, leurs programmes de financement et les mécanismes mis en place pour recueillir des données exhaustives sur les sexes et la diversité afin d'évaluer l'efficacité de leurs programmes. À

ce propos, un rapport d'évaluation des CLDE, produit par Goss Gilroy Inc. (2003) pour le compte de l'APECA, révèle que « beaucoup de CLDE sont gérées par des conseils où les femmes, les jeunes et les minorités sont mal représentés. Cela préoccupe certains intervenants qui croient que les conseils devraient être plus représentatifs de la collectivité ». Des personnes consultées nous ont par ailleurs appris que les politiques de l'APECA ne désignent pas expressément les femmes comme groupe cible et qu'elles ne prescrivent pas non plus la collecte de données ventilées selon le sexe à l'intérieur des programmes, ce qui leur permettrait de mesurer s'ils ont des répercussions différentes pour les hommes et pour les femmes. Si l'APECA appuie et commande des enquêtes et des évaluations de ses programmes, elle n'a édicté aucune exigence afférente à l'égalité des sexes, de sorte qu'il appartient à chacun des organismes qu'elle finance de souscrire à ce principe ou non. L'APECA doit ériger l'égalité des sexes comme principe absolu, sans quoi l'élaboration de ses politiques et de ses programmes continuera de se faire sans égard à la différence entre les sexes.

Le Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique

L'un des principaux programmes de l'APECA est le Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique (PICA). En juin 2000, le gouvernement du Canada a annoncé la création du PICA afin d'aider la région de l'Atlantique à profiter plus directement de l'économie du savoir et à relever les défis qui y sont associés. Les priorités du PICA, à savoir l'innovation, le développement économique communautaire, le perfectionnement des compétences entrepreneuriales et d'affaires ainsi que le commerce s'inspirent de celles d'autres programmes en vigueur de l'APECA. Cette initiative de cinq ans, qui a reçu un budget de 700 millions de dollars, couvre quatre volets administrés par l'APECA (APECA 2004) :

- Les 300 millions de dollars du Fonds d'innovation de l'Atlantique visent à donner à la région de nouveaux moyens d'innover, à accroître sa compétitivité et à faciliter son passage à une économie davantage fondée sur le savoir.

- En septembre 2003, des projets totalisant 47,6 millions de dollars ont été annoncés pour la Nouvelle-Écosse; 45 pour 100 environ des subventions étaient destinées à des activités de recherche des établissements postsecondaires, 36 pour 100 à des activités commerciales dans les centres urbains et 19 pour 100 à des activités commerciales dans les régions rurales.

- Le Conseil national de recherches a reçu 110 millions de dollars pour étendre ses activités et ses installations dans le Canada atlantique.

- Les 135 millions de dollars consentis au Fonds d'investissement stratégique dans les collectivités visaient à faciliter le financement de projets stratégiques communautaires.

- Au total, 123,6 millions de dollars sont allés au commerce et aux investissements, dont 59,6 millions de dollars à des initiatives de perfectionnement des compétences entrepreneuriales et d'affaires.

Cette dernière composante est la seule offrant un programme expressément destiné aux femmes. L'Initiative Femmes en affaires (IFA) a reçu un budget de 17 millions de dollars sur

trois ans et a commencé ses activités à la fin de 2003. Ce budget correspond à un maigre 2,4 pour 100 de l'enveloppe totale du PICA. La part pour la Nouvelle-Écosse se chiffre à 4,24 millions de dollars. L'objectif de l'IFA est de stimuler la croissance et la compétitivité des entreprises appartenant à des femmes, ainsi qu'à augmenter leur représentation dans les secteurs en effervescence du Canada atlantique. Plus précisément, l'IFA poursuit les objectifs suivants :

- renforcer les capacités de gestion et les compétences en affaires dans les entreprises appartenant à des femmes;
- améliorer l'accès aux capitaux et aux services de soutien pour le démarrage et le développement des entreprises appartenant à des femmes;
- accroître la participation des entreprises appartenant à des femmes dans les marchés internationaux et dans les industries du savoir (APECA).

L'IFA oeuvre dans six domaines : la défense des intérêts et la coordination; les conseils aux entreprises et les services à la collectivité; les perfectionnement des compétences en gestion des entreprises; les services conseils; l'accès au financement et l'initiation à l'exportation et à l'innovation.

C'est le tout premier programme de l'APECA destiné aux femmes entrepreneuses. Il a été conçu pour aider les femmes des collectivités rurales et urbaines du Canada atlantique à mettre sur pied et à faire prospérer leurs propres entreprises. L'APECA prodigue son aide à des femmes du milieu des affaires depuis quelques années par l'organisation de conférences, d'activités de réseautage et dans son matériel d'information,. L'IFA présente quelques éléments positifs. Notamment, ses cinq facilitatrices et facilitateurs travaillent dans la Nouvelle-Écosse rurale pour fournir conseils d'affaires et soutien aux femmes propriétaires d'entreprises, en plus de les mettre en lien avec des organismes comme les CBDC pour obtenir du soutien et du financement pour la formation.

Cependant, l'organisme suscite quelques interrogations. L'IFA est un projet pilote. Si on persiste à fonctionner sans une politique axée sur l'égalité des sexes et sans engagement ferme à l'égard du maintien à long terme de programmes ciblés pour les femmes, l'IFA restera un projet à court terme. Toute l'Union européenne admet que tant que l'égalité entre les sexes ne sera pas atteinte, il faudra maintenir la cohabitation de programmes axés sur des groupes ciblés et d'autres qui visent la population en général.

L'une des principales fonctions des facilitatrices et facilitateurs de l'IFA consiste à mettre les femmes entrepreneuses en contact avec des organismes de formation aux affaires, d'information et de crédit. Les CBDC sont à cet égard l'un des principaux partenaires du volet accès au financement de l'IFA. Il convient de souligner cependant que parmi les entrepreneuses néo-écossaises interrogées aux d'une étude commandée par l'APECA en 2003, seulement 21 pour 100 avaient demandé du financement par l'entremise d'une CBDC et que, parmi elles, 54 pour 100 avaient essuyé un refus (Calhoun 2003). Également, les entrepreneuses néo-écossaises qui ont demandé des conseils ou des services aux entreprises, plus souvent qu'autrement, « se sont

adressées à des organismes de l'industrie ou à des comptables; elles sont peu nombreuses à avoir fait appel à des ministères ou organismes du fédéral, ou à une CBDC [*traduction*] » (Calhoun 2003). Rien ne permet de croire que les CBDC ont fait quoi que ce soit pour rendre leurs services plus attrayants pour les femmes. Quand elle a mis sur pied l'IFA, l'APECA aurait dû commencer par collaborer avec ses partenaires comme les CBDC afin de développer leur capacité à intégrer une analyse comparative entre les sexes à ses processus d'élaboration des politiques et des programmes. Cette façon de faire aurait garantit l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes soucieux de l'égalité des sexes.

L'IFA étant très jeune, il n'a pas été possible de déterminer ses bénéfices pour les Néo-Écossaises des régions rurales au cours de la présente étude. Il semble cependant que des efforts ont été tentés pour aplanir les difficultés des femmes entrepreneuses. Des recommandations figurant dans le rapport récent du Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses (Groupe de travail 2003) font état des difficultés particulières auxquelles sont confrontées les femmes des régions rurales au Canada en matière de démarrage et de viabilité des entreprises. Le sort réservé au rapport reste incertain à cause du changement de premier ministre, mais des consultations menées à la grandeur du pays ont mis au jour les mêmes thèmes et les mêmes difficultés : l'accès au capital; les programmes d'assurance-emploi et d'aide sociale; les programmes de mentorat et les possibilités de réseautage; les compétences en affaires; l'information sur la formation et les programmes gouvernementaux. Il a aussi été reconnu qu'il fallait poursuivre la recherche.

Notre examen des politiques de l'APECA et nos consultations nous ont révélé que l'égalité entre les sexes ne faisait pas partie des politiques établies de l'Agence. Pourtant, son rôle de promotion des intérêts du Canada atlantique la place dans une position très avantageuse pour s'attaquer aux problèmes particuliers des femmes des régions rurales. Malgré cela, elle n'a établi aucune exigence à l'égard de l'inclusion des femmes dans ses politiques ou de la collecte de données ventilées selon le sexe. Selon le mandat que lui confère la *Loi sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, l'APECA doit « favoriser les possibilités de développement économique du Canada atlantique et, plus particulièrement, la croissance des revenus et les créations d'emplois dans cette région » (APECA 2004a : 7).Pour remplir ce mandat, l'Agence cible trois résultats stratégiques : le développement des entreprises; le développement des collectivités; les politiques, la défense des intérêts et la coordination. Le *Budget des dépenses 2004-2005, Partie III – Rapport sur les plans et priorités de l'APECA* énonce les priorités associées à chacune des orientations stratégiques. La première orientation stratégique, le développement des entreprises, englobe cinq domaines de programme : l'innovation; l'entrepreneurship et le perfectionnement des compétences en affaires; le commerce et l'investissement; le tourisme et les autres formes de soutien aux PME. La seule mention de l'IFA figure dans le programme axé sur l'entrepreneurship et le perfectionnement des compétences; il n'est jamais question des femmes dans les autres. La section traitant du développement des collectivités fait une seule référence aux femmes (accès amélioré des femmes entrepreneuses par l'entremise de l'IFA). Les personnes que nous avons consultées sont formelles : le volet du développement de l'entrepreneurship et des collectivités est prépondérant dans le mandat de l'Agence. Selon elles, si les recherches de l'Agence mettent au jour un besoin en ce sens, elle mettra un programme axé sur les femmes.

Les femmes ne sont jamais ciblées dans les politiques. On a mentionné la notion de « valeur ajoutée » parmi les principaux critères de décision sur les programmes, associée aux concepts de « meilleure affaire » et de « rendement optimal ». Selon cette approche, la notion de « meilleur » s'applique indifféremment aux deux sexes, et la question des sexes n'est jamais prise en compte dans l'élaboration des programmes généraux. La raison en est que les politiques et les programmes de nature générale s'adressent aussi bien aux femmes qu'aux hommes, ce qui sous-entend que l'égalité est assurée dans les politiques et les programmes puisque les femmes y ont également accès et qu'elles disposent de chances égales. Si l'égalité est remise en cause, des programmes spéciaux sont conçus expressément pour redresser la situation. Malheureusement, en l'absence de mécanismes appropriés de responsabilisation ou de collecte de données ventilées selon le sexe, il est difficile de vérifier la validité de ces postulats.

Le suivi des répercussions sur les femmes des politiques fédérales

Notre examen des politiques économiques du fédéral, à mesure qu'il progressait, nous laissait de moins en moins de doutes : elles sont totalement dénuées de tout mécanisme formel d'évaluation des répercussions différentes pour les hommes et pour les femmes, et encore moins si elles habitent dans un milieu rural. Le fédéral a instauré deux programmes de suivi de l'égalité entre les sexes dans le marché du travail : le Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (PLEME) et le Programme de contrats fédéraux (PCF). Au titre du PLEME, tous les employeurs régis par le gouvernement fédéral dont l'effectif est de 100 employées ou employés ou plus doivent se conformer à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, au même titre que tous les ministères. Le PCF, pour sa part, oblige les employeurs ayant plus de 100 employées ou employés et qui ont signé un contrat de biens ou de services de plus de 200 000 $ avec le fédéral à signer un certificat d'engagement à remplir leurs obligations en matière d'équité en emploi dans leur milieu de travail. Le PLEME et le PCF touchent quelque 2 000 000 d'employées ou employés au total. Cependant, dans les régions rurales, les très petites, les petites et les moyennes entreprises constituent la majorité. Les employeurs ont rarement plus de 100 employées ou employés, de sorte que le PLEME et le PCF s'appliquent rarement.

Selon la recherche, le PLEME et le PCF ont une incidence ténue, voire inexistante dans les collectivités rurales et les petites entreprises. En 1998, un rapport intitulé *Women in Technical Work in Atlantic Canada* faisait la démonstration très nette de l'échec du PLEME et du PCF à garantir l'embauche de femmes dans des projets financés par le gouvernement (Grzetic 1998). Corroborant ces constatations, RHDCC estimait en 2003 que 10 pour 100 seulement des employeurs se conformaient pleinement au PCF, et que ces derniers respectaient à peine la moitié des exigences. Les stratégies mises de l'avant pour garantir l'application du PCF étaient considérées comme médiocres, et l'application était qualifiée en général de nulle à inefficace (DRHC 2002a).

La portée étroite du PLEME et du PCF, de même que leur inefficacité notoire, montrent à quel point il est primordial, pour atteindre l'égalité entre les sexes, d'intégrer des indicateurs et des mécanismes d'analyse des répercussions différenciées aux objectifs et aux indicateurs

des politiques économiques de base. À défaut, il n'existe aucun moyen de vérifier si les prétentions à l'égard de l'égalité sont mises en oeuvre. Le fait de ne pas considérer les femmes comme un groupe distinct laisse entendre que les décisionnaires n'accorde aucun intérêt à la question des différences entre les sexes. Et pourtant, notre étude et bien d'autres ont démontré à quel point les inégalités avaient la vie dure. Si les politiques publiques en matière d'économie se posent en guides de la compétence et de la créativité de l'ensemble de la population canadienne, il est primordial d'en mesurer les répercussions différenciées selon le sexe.

Malgré tout, on nous a répété tant et plus au cours des consultations que jamais on ne tenait compte des répercussions sur les femmes des politiques et des programmes économiques généraux ou élargis. Les femmes sont visées « par défaut » par les programmes généraux. Même s'ils ont reconnu que les femmes des régions rurales sont confrontées à des problèmes particuliers (transport, services de garderie et aux familles, la violence familiale), les gouvernements n'en tiennent pas compte dans l'élaboration de leurs politiques et programmes économiques. La participation des femmes des régions rurales est mesurée selon le nombre d'entre elles qui font partie de conseils d'administration ou de groupes bénévoles, mais jamais à partir d'un mécanisme de responsabilisation et de collecte de données ventilées selon le sexe. Au cours de nos consultations sur les politiques, on nous a dit :

Nous n'avons aucun compte à rendre sur ces questions à l'échelon régional.

Le financement des programmes n'est jamais axé sur la participation des femmes aux activités économiques.

Les politiques néo-écossaises

La participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie est aussi influencée par les politiques, les cadres de travail et les stratégies des gouvernements provinciaux. En 2000, le ministère du Développement économique de la Nouvelle-Écosse a annoncé la stratégie *Opportunities for Prosperity: A New Economic Growth Strategy for Nova Scotians*. À l'instar de la Stratégie d'innovation du Canada, le cadre de politique néo-écossais parle d'égalité et d'inclusion. Il expose une approche du développement économique qui se veut « transparente, responsable sur les plans financier et social, viables sur les plans économique, social et environnemental, cohérente, inclusive et équitable [*traduction*] » (Développement économique, N.-É. 2000 : 3).

Dans le document *Including Women: Comments on Toward Prosperity - A Discussion Paper on Developing an Economic Growth Strategy for Nova Scotia*, le Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse (CCCFNE) insiste sur la nécessité de se doter de stratégies « qui tiennent compte des attentes des femmes [...] qui témoignent de la diversité de leurs intérêts et de leurs conditions de vie. Cela comprend les femmes autochtones, les femmes noires, les immigrantes, les femmes handicapées, celles qui ont un faible revenu, qui sont monoparentales, les jeunes, les vieilles, les femmes des régions rurales [*traduction*] » (CCCFNE 2000 : 1).

Le programme *Opportunities for Prosperity* vise sept orientations stratégiques, chacune regroupant des problèmes à régler, les mesures préconisées et les prochaines étapes envisagées. Quand on y regarde de près, il appert que deux orientations stratégiques font directement ou indirectement référence à l'inclusion des femmes des régions rurales. La première référence a trait aux obstacles à l'inclusion, et la mesure d'action préconisée consiste à « cerner les obstacles qui empêchent les femmes, les Autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées de participer au développement économique, et de s'attaquer par des mesures énergiques à ceux qui sont du ressort du gouvernement [*traduction*] » (Développement économique N.-É. 2000 : 17).

Un autre problème concerne certains groupes ciblés, avec des visées qui consistent à « s'attaquer aux obstacles qui empêchent la participation au développement économique de collectivités qui partagent les mêmes préoccupations [*traduction*] » (Développement économique N.-É. 2000 : 21). Il est question plus particulièrement des personnes handicapées, des membres des minorités visibles et des collectivités mi'kmaq. Les femmes ne font pas partie des groupes ciblés ni des groupes qui partagent des préoccupations communes.

Il est intéressant de souligner que, dans la section sur les secteurs vitaux de l'économie du programme *Opportunities for Prosperity*, la Nouvelle-Écosse rurale est expressément liée à l'agriculture : « L'agriculture est le fondement de l'économie rurale de la province, dont elle constitue l'un des principaux employeurs [*traduction*] » (Développement économique N.-É. 2000 : 24). Rien cependant n'est sur les autres sphères de la nouvelle économie n'y apparaît.

Les problèmes et les mesures d'action soigneusement répertoriés dans le document principal du programme *Opportunities for Prosperity* ne sont pas systématiquement repris dans le rapport d'étape subséquent (Développement économique N.-É. 2003), de sorte qu'il n'est pas aisé de mesurer les progrès réels. Notamment, le document original fait référence aux obstacles à l'inclusion, mais ce problème n'est abordé nulle part dans le rapport d'étape (*A Progress Report*). On y parle de certains progrès accomplis dans la Nouvelle-Écosse rurale, mais rien n'indique qu'il a été tenu compte de la participation des femmes. Dans le rapport d'étape, on a ajouté la collectivité acadienne au nombre des groupes ciblés, mais toujours aucune mention des femmes. Dans les plans à court terme proposés, il n'est jamais fait référence à la participation des femmes des régions rurales au développement économique.

Le CCCFNE a formulé diverses recommandations, dont une appelle à la réflexion sur les liens entre le développement économique et social aux fins de l'élaboration d'un cadre de politiques sociales pour la Nouvelle-Écosse. Malheureusement, les commentaires et la recommandation appuyée du CCCFNE concernant l'élaboration d'un cadre de politiques sociales sont restés lettres mortes (CCCFNE 2000).

Les autres politiques, programmes et stratégies de la Nouvelle-Écosse

Les organismes de développement régional

En 1994, le Programme de développement économique communautaire, établi dans le cadre de l'Entente de coopération Canada - Nouvelle-Écosse sur la diversification économique, créait

13 organismes de développement régional (ODR). Sous le régime de la *Regional Community Development Act*, la mission des ODR était de coordonner le développement économique à l'échelon local. Cette démarche s'appuie sur le leadership régional dans les domaines clés du DEC, du développement des entreprises communautaires, ainsi que du développement des affaires, des ressources humaines et des communications. Chaque ODR rédige son propre plan de développement et la direction est assurée par un conseil d'administration composé de représentantes ou représentants des secteurs privé et communautaire, ainsi que des autorités municipales. Financés conjointement par l'APECA, l'Office de développement économique de la Nouvelle-Écosse et les autorités municipales, la plupart des ODR desservent des régions rurales de la province. Cependant, cet intérêt des ODR pour les régions rurales ne rime pas nécessairement avec une perspective tenant compte de la diversité entre les hommes et les femmes. De fait, les ODR ne sont pas tenus d'adopter des politiques et des programmes qui assurent l'équité entre les sexes, de sorte que chacun a le champ libre en matière d'inclusion. S'il en était autrement, les programmes de l'ODR feraient plus grand cas des besoins des femmes des régions rurales.

Les entretiens avec des prestataires de services et des responsables des politiques nous ont confirmé que les ODR ne sont pas obligés de tenir compte de la spécificité des genres. Si les ODR en viennent à s'intéresser à cette question, c'est à cause de l'attitude et des valeurs de leur personnel, nullement parce que des lignes directrices ou des politiques les y astreignent. Nous avons appris par ailleurs qu'il n'existe pas de politique ou de mécanismes de responsabilisation qui permettent de mesurer les répercussions des activités des ODR pour les femmes. L'une des personnes interrogées a fait le commentaire suivant :

> *Nous n'avons aucun compte à rendre à cet égard à l'échelon régional.*

Nous avons aussi demandé si les ODR étaient incités à se préoccuper de la question des différences entre les sexes. Voici ce qu'on nous a répondu :

> *On a bien tenté d'intégrer des femmes dans les CA des ODR, mais [...] À vrai dire, aucune règle sur le financement n'est liée à la question des femmes [...] Notre préoccupation à l'égard de la ruralité a pris toute la place.*

Bref, le financement du programme exclut complètement la question de la participation des femmes aux activités de développement économique. Seulement, les ODR sont les principaux véhicules de prestation des programmes provinciaux et fédéraux de développement économique communautaire de la Nouvelle-Écosse. L'absence de stratégies tenant compte des différences entre les sexes dans les processus des ODR est lourde de conséquences pour les activités de DEC axées sur les femmes, la démarche que nous préconisons au chapitre 7 pour accroître la participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie.

L'innovation en Nouvelle-Écosse

En 2003, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse lançait sa politique Innovative Nova Scotia (L'innovation en Nouvelle-Écosse), destinée à favoriser « une utilisation accrue et élargie de l'innovation axée sur le savoir, pour atteindre un niveau égal ou supérieur à celui des régions qui

sont actuellement les chefs de file au pays [*traduction*] » (Développement économique N.-É. 2003b : 1).La mise en oeuvre de la politique doit se faire en trois étapes. Une analyse des initiatives lancées à l'étape 1 révèle que toutes ou presque visent à favoriser le développement et la croissance d'industries et d'entreprises à forte concentration de savoir dans les centres urbains. Même les politiques de développement des ressources humaines (qui traditionnellement tiennent compte des femmes) font référence au contexte rural, sans aucune référence directe, pas même indirecte, à des initiatives de soutien à la participation des femmes des régions rurales. Il ne fait aucun doute que l'initiative Innovative Nova Scotia présente l'innovation comme une possibilité exclusivement urbaine.

Il est envisagé de doter l'initiative Innovative Nova Scotia de mécanismes de responsabilisation pertinents, ce qui laisse supposer qu'ils seront articulés autour d'une conception de l'innovation comme étant un phénomène essentiellement urbain et à forte technicité. À cet escient, la définition des indicateurs se fera concurremment à celle des indicateurs de la Stratégie d'innovation du Canada. Rien ne laisse penser pour l'instant que les femmes des régions rurales seront ciblées par les mécanismes de responsabilisation.

Nova Scotia Business Inc.

En 2001, une restructuration du ministère du Développement économique de la Nouvelle-Écosse a donné naissance à une nouvelle société d'État provinciale, la Nova Scotia Business Inc. (NSBI). Organisme de développement commercial sous responsabilité privée, NSBI a la mission d'attirer de nouvelles entreprises et de promouvoir les échanges commerciaux; de prêter de l'argent et de financer les entreprises, en plus de s'occuper de retenir les entreprises et de garantir leur croissance. En 2003, NSBI a autorisé 13,6 millions de dollars d'investissement dans 17 sociétés (NS Business Inc. 2003 : 14).À l'analyse, il est clair que ses stratégies et ses tactiques donnent la priorité aux grandes entreprises et aux exportations. C'est une autre illustration de la propension actuelle à tenir pour acquis que la nouvelle économie vise avant tout l'exportation. Il serait fort surprenant que NSBI s'intéresse aux très petites entreprises, qui sont pourtant une avenue de choix pour les femmes des régions rurales désireuses de devenir entrepreneuses, ce dont traitent les chapitres 3 et 7. Dans la section concernant le rendement, le rapport annuel de Nova Scotia Business Inc. pour 2003 annonce des progrès pour 12 des indicateurs choisis, dont aucun ne concerne le domaine social ni la participation des collectivités rurales ou des femmes des régions rurales (NS Business Inc. 2003 : 4).

Mécanismes non conventionnels de suivi et de responsabilisation

La mesure de la durabilité et de la qualité de vie faisait partie des objectifs stratégiques issus du Sommet de Rio sur le développement durable, tenu en 1992; depuis, la qualité des indicateurs du progrès est devenue une priorité universelle. Depuis 1992, toutes sortes d'initiatives ont cherché l'équilibre entre la mesure du développement économique et celle du développement social et de la qualité de vie, ce qui a donné lieu à une multitude d'approches pour mesurer les répercussions des politiques sociales.

Le Conseil de l'Union européenne mesure les progrès en matière d'élimination de la pauvreté et d'exclusion sociale dans tous ses États membres. En tout, 18 indicateurs primaires et

secondaires ont été désignés, qui englobent notamment les résultats d'ordre social comme les taux et la persistance des faibles revenus; l'espérance de vie; l'état de santé et le chômage à long terme (Conseil de l'Union européenne 2001). Dans le même ordre d'idées, la New Economics Foundation (NEF), un organisme britannique, a lancé un débat sur la pertinence de continuer à utiliser le PIB comme indicateur du bien-être d'une société. La NEF a proposé un autre indicateur, l'Indice du bien-être économique durable, fondé sur le principe que « tout ce qui est compté compte » (New Economics Foundation 2003).

Aux États-Unis, l'organisme Redefining Progress a mis au point l'Indice de progrès réel (IPR), dont les indicateurs permettent de mesurer non seulement les résultats économiques des politiques et des programmes, mais également les résultats d'ordre social. « Le PIB est un très piètre baromètre de la santé économique. Premièrement parce qu'il associe étroitement l'activité économique aux transactions monétaires, et deuxièmement parce qu'il évacue tout ce qui compte pour les gens ainsi que les activités qui leur permettent de combler leurs besoins de base [*traduction*] » (Cobb *et al.* 1999).

IPR Atlantique a appliqué l'IPR en Nouvelle-Écosse. L'organisme est catégorique sur la nécessité de trouver une solution de rechange aux indices fondés sur le PIB.

> « Ce que nous mesurons et comptons, très concrètement, nous en disent beaucoup sur les valeurs de notre société. Si nous ne comptons pas les biens non financiers et intangibles, le fait est que nous n'en tenons pas compte et que nous les dévalorisons. Seulement, tout ce que nos mécanismes de comptabilité centraux ne mesurent pas et ne valorisent pas sera mis au ban des considérations stratégiques. » [*traduction*] (Colman 2001 : 3).

Ron Colman, d'IPR Atlantique, estime que le fait de mesurer les progrès à partir du PIB a induit notre société en erreur, et que nous raccrochons à une illusion de croissance économique qui sera perpétuée aussi longtemps que nous persisterons à mesurer l'évolution à l'aune de la croissance économique. Pour IPR Atlantique, tout indice du progrès doit reposer sur des valeurs, y compris sur des mesures des progrès à partir du PIB. « [L]'indice de progrès réel est établi à partir de 20 ensembles d'indicateurs d'ordre social, économique et environnemental qui mesurent comment se porte notre société [*traduction*] » (Colman 1999a : 9).

Voilà quatre formules possibles de mesure de la croissance qui admettent pleinement les relations étroites entre développement social, environnemental et économique. Elles illustrent les liens avec les mécanismes réels de responsabilisation. Tout ce travail de réflexion a été fait pour aider les gouvernements à mettre au point des mécanismes de responsabilisation bonifiés, qui garantiront la prise en compte de la dimension sociale dans les stratégies de développement économique. Cela dit, le gouvernement du Canada continue de s'en remettre à des mécanismes de responsabilisation en matière de développement économique qui témoignent de son profond attachement à une vision traditionnelle.

Points saillants

- Il ressort de l'examen des priorités en matière de mise en oeuvre et des mécanismes de responsabilisation préconisés par les politiques et les programmes économiques du fédéral et de la Nouvelle-Écosse que le succès continue d'être mesuré en fonction des emplois, de la création de richesse, de la compétitivité et de la croissance, et non dans une optique élargie qui embrasse la responsabilité sociale et environnementale.

- Les politiques du fédéral et de la Nouvelle-Écosse en matière de nouvelle économie visent principalement le développement et la croissance d'entreprises à forte concentration de savoir dans les zones urbaines. Les stratégies et les cadres de responsabilisation accordent la priorité à l'innovation, à la R et D, de même qu'au transfert des technologies, qui en Nouvelle-Écosse sont concentrées dans les grands centres et quelques petites villes. Les politiques rurales parlent de connectivité, de soutien aux petites entreprises rurales et au DEC rural par l'entremise des ODR.

- Si ce n'est quelques rares initiatives spéciales, la question de la différence entre les sexes est absente des critères d'octroi du financement, de sorte que les programmes découlant des politiques de développement social sont également applicables aux hommes et aux femmes et qu'aucune stratégie ne facilite la participation des femmes. Rien dans les politiques ou les programmes à l'intention des femmes (p. ex., l'Initiative Femmes en affaires de l'APECA) ne permet de croire qu'on s'intéresse de quelque façon à leurs répercussions pour les femmes des régions rurales. À l'identique, les programmes conçus pour les collectivités rurales (les ODR) ne semblent pas non plus tenir compte des répercussions différenciées pour les hommes et les femmes. Apparemment, aucune analyse comparative entre les sexes n'a été appliquée aux politiques économiques visées par la recherche.

- Pour évaluer les répercussions des politiques économiques pour les femmes, il faut disposer de données ventilées selon le sexe afin de mesurer si les politiques et les programmes connexes ont des incidences différentes. Qui plus est, il faudrait raffiner les données pour cerner les répercussions vécues par les femmes des régions rurales, les Afro-Néo-Écossaises, les femmes handicapées, les femmes autochtones, les Acadiennes, les immigrantes et les femmes qui sont membres de minorités visibles. En l'absence de ces données, il est impossible de pousser l'analyse.

Les politiques fédérales et provinciales sont mal conçues. Le postulat traditionnel qui sert de fondement économique aux gouvernements ne tient pas compte de la dimension féminine. Le modèle en vigueur ne reconnaît pas les avantages sociaux et économiques de la participation des femmes, pas plus qu'il ne préconise la désignation et la mise en valeur de processus qui leur permettront d'exploiter toutes leurs possibilités. Le constat est simple : à l'échelon global, les politiques, les stratégies, les plans d'action et les mécanismes de responsabilisation sont résolument exempts de toute référence à la participation des femmes, et à l'échelon de la prestation des programmes, l'inclusion des femmes des régions rurales est affaire de négociation. Il faut changer le cadre d'élaboration des politiques économiques pour aider les femmes des régions rurales à s'immiscer dans la nouvelle économie. Ce sera l'objet du

chapitre 7, qui aborde le thème de l'entrepreneurship au féminin et du DEC axé sur les femmes. Auparavant, nous allons nous pencher sur l'éducation et la formation, en faisant un bilan des problèmes à régler pour lever les obstacles qui empêchent les Néo-Écossaises vivant en milieu rural de se perfectionner et d'intégrer le marché du travail de la nouvelle économie.

6. L'ÉDUCATION ET LA FORMATION

Les politiques en matière d'éducation et de formation sont les fers de lance de nombreux documents nationaux et internationaux traitant de l'économie du savoir. Il est généralement admis que la formation est fondamentale pour constituer une main-d'oeuvre qualifiée qui pourra mieux s'adapter aux nouvelles technologies et aux nouvelles exigences professionnelles[1]. Les politiques proposées à cet égard tournent autour d'objectifs et de stratégies communs :

- la création d'une « culture soucieuse d'apprendre », qui met l'accent sur l'éducation continue à la maison, dans la collectivité et au travail;
- la mise à profit de partenariats entre les écoles, le gouvernement, les milieux des affaires et communautaires;
- l'accent sur la coordination des politiques dans toutes sortes de domaines; les liens entre les politiques sur le marché du travail et sur l'éducation; la contribution des ministères et des organismes gouvernementaux responsables des jeunes, des aînés, du développement des ressources humaines, de l'emploi, de la santé, de l'aide sociale et de la prévention du crime.

Seulement, même si ces thèmes sont repris ad nauseam dans les documents de politique, tous les paliers de pouvoir, le fédéral, les provinces et les municipalités, ont par leurs agissements effrité la capacité d'éducation continue dans les régions rurales, à plusieurs étapes du continuum de l'éducation. Au chapitre 4, nous décrivons comment les profonds bouleversements dans les politiques fédérales en matière de sécurité sociale et d'emploi ont conduit à l'exclusion de nombreuses femmes, et nous soulignons au passage certaines répercussions sur la formation. En gros, on peut parler d'un véritable raz-de-marée des compressions. McFarland (2003) déclare pour sa part que l'obstacle majeur à l'accès des femmes à la formation vient de l'absence de soutien financier du gouvernement.

Orientations générales

Quelle forme faut-il donner au soutien et aux mécanismes qui permettront aux femmes des milieux ruraux de poursuivre leur apprentissage tout au long de leur vie? Comment les industries, les gouvernements, les partenariats communautaires pourraient-ils satisfaire aux besoins des femmes? Quelles stratégies faut-il établir en matière d'éducation et de formation pour passer que l'inclusion soit réelle et pour faciliter l'accès des femmes des régions rurales aux emplois de la nouvelle économie? Nos recherches nous ont menées à répétition à quatre orientations générales :

- Il faut créer des mécanismes de soutien financier et social favorisant la formation des femmes.
- Il faut soutenir les infrastructures communautaires de formation.

- Il faut intégrer des mécanismes de responsabilisation tenant compte de la différence entre les sexes dans les conditions de financement.

- Il faut intégrer des critères d'évaluation des résultats en matière d'égalité des sexes dans les ententes de partenariat.

Les mécanismes de soutien financier et social

Au Canada, la situation n'est pas égale pour les hommes et les femmes, tant socialement qu'économiquement. Ces disparités sont essentiellement attribuables aux modes d'organisation du travail non rémunéré dans les foyers. Ainsi, les Néo-Écossaises accomplissent encore la majorité des tâches non rémunérées : soin des enfants, des personnes âgées, tâches ménagères (Colman 1998). Cette répartition inégale des tâches ménagères explique la propension des femmes à travailler à temps partiel et à interrompre leurs activités professionnelles. Ces absences fragilise leur sécurité financière pendant les années où elles sont considérées actives et la période où elles reçoivent une pension, de même que leur admissibilité à de nombreuses prestations au titre du régime de l'AE.

Pendant plus de 25 ans, les groupes de défense des intérêts des femmes ont tenté de démontrer que, en raison de leur pauvreté, il faut prévoir certains coûts lors de la planification des programmes de recyclage, de perfectionnement des compétences ou d'accès aux établissements postsecondaires axés sur les femmes. Parmi ces coûts se trouvent la garde des enfants, le transport, les frais de scolarité et, dans le contexte actuel, l'accès à des ordinateurs dotés de logiciels de pointe et branchés à Internet. Il est plus urgent que jamais d'adopter des politiques et des programmes de financement adéquats. Or, les recherches sur l'éducation et la formation des femmes montrent à quel point ces obstacles restent infranchissables. Il faut sans cesse défendre l'importance de ces mécanismes de soutien dans les programmes, même si le gouvernement a lui-même des preuves que de tels programmes ont beaucoup plus de chances d'attirer et de retenir les femmes. C'est encore plus vrai dans le cas des femmes les plus marginalisées par la pauvreté et peu qualifiées, plus susceptibles à long terme d'intégrer la population active (Lord et Martell 2004).

Ces mécanismes de soutien financier et social sont nécessaires à chacune des étapes du continuum de l'éducation. Rapport après rapport, cela a été démontré aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

L'infrastructure communautaire

Pendant une vingtaine d'années, les centres de femmes, les organismes militant pour l'égalité entre les sexes (comme le Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme) et d'autres organismes communautaires ont été les principaux fournisseurs de programmes accessibles aux femmes des régions rurales désirant perfectionner leurs compétences ou obtenir des conseils pour négocier leur entrée ou leur réintégration dans le marché du travail. Cependant, depuis le milieu des années 1990, les organismes ont assisté à la précarisation de leur cadre de financement, dans lequel le financement de fonctionnement a été remplacé par des subventions à court terme, axées sur les projets. Beaucoup ont dû fermer ou ralentir leur activités, se départir de personnel chevronné. Dans les régions rurales, ces organismes

communautaires sont ceux qui offrent des initiatives de formation destinées aux femmes, en tenant compte à la fois du développement social et du développement économique. Mais sans financement de fonctionnement à long terme et sans subvention reconductible sur plusieurs années pour leurs projets, ces organismes communautaires d'éducation et de développement économique axés sur les femmes peuvent difficilement faire leur travail.

Les mécanismes de responsabilisation

Notre analyse a fait ressortir à maintes reprises la nécessité d'établir, à tous les échelons, des mécanismes de responsabilisation assurant la prise en compte des questions d'équité des sexes dans les processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques. Ainsi, le document *Skills Nova Scotia : Framework and 2002-2003 Action Plan* affirme que la responsabilisation exige « de formuler des objectifs précis et les degrés de rendement visés, d'attribuer les rôles et les responsabilités à chacun des partenaires, en veillant à assurer un juste équilibre entre les attentes et les capacités, à élaborer des mesures du rendement et à exiger des rapports clairs et périodiques [*traduction*] » (min. de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse 2002 : 13). Nous l'avons déjà vu au chapitre 5, ces indicateurs font peu de place à la responsabilisation à l'égard de la ruralité et des différences entre les sexes. Tous les ordres de gouvernement devront instaurer des mécanismes de responsabilisation, y compris dans les domaines de l'éducation et de la formation.

Nous avons répété, tant et plus tout au long du rapport, à quel point il était urgent de recueillir des données ventilées selon le sexe. Sans une collecte attentive de données sur les programmes, quels qu'ils soient, il est impossible de mesurer les répercussions des politiques pour les femmes. Or, une telle omission n'est ni plus ni moins que de la discrimination passive (Rees 1998). Seul un suivi étroit permet de dégager des tendances dans les résultats.

Qui plus est, l'application de stratégies tenant compte des différences entre les sexes est impossible tant que les résultats attendus des projets ne font pas état de ceux concernant chacun des sexes. Les organismes et les sociétés qui font la demande de financement auront peu d'intérêt à se doter de stratégies tenant compte des différences entre les sexes si les critères de financement ne posent pas cette exigence. Pour établir une programmation équitable pour toutes et tous dans une société où l'inégalité découle de la discrimination fondés sur le sexe, la race ou la classe sociale, on ne peut se contenter de faire valoir que les « programmes sont ouverts également à toutes et à tous », malgré ce qu'en pensent nombre de décisionnaires. Les stratégies tenant compte des différences entre les sexes exigent d'étudier l'activité proposée, en cherchant tout d'abord à déterminer si des obstacles structuraux bloquent l'accès aux femmes, puis d'élaborer et de mettre en oeuvre des mesures visant à éliminer ou à atténuer les obstacles. Refuser de se préoccuper des obstacles structuraux équivaut à maintenir l'inégalité entre les sexes. Une telle ligne de conduite mène directement à l'inégalité des chances d'accès.

Tout au long du chapitre, nous expliquerons comment les politiques et les programmes fédéraux et provinciaux pourraient intégrer des mécanismes et des structures favorisant l'égalité, notamment en matière de responsabilisation, de collecte de données, de mesure des résultats et de critères de financement.

Les partenariats

Les mécanismes s'équité trouvent leur place toute désignée dans les initiatives de partenariat en matière de développement économique et de formation. Partout dans les rapports que nous avons analysés – aussi bien les rapports d'envergure internationale, nationale ou provinciale que ceux produits par un organisme gouvernemental, communautaire ou commercial –, nous avons retrouvé le même thème : il faut travailler en partenariat avec tous les secteurs et les ordres de gouvernement. Des analyses de politiques réalisées par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, l'APECA et la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante préconisent la création de partenariats de formation avec des établissements postsecondaires[2] et des entreprises[3].

À cet égard, la responsabilisation est un enjeu stratégique majeur. Quand des activités sont accomplies en partenariat, les parties ne sont pas toutes à la même enseigne en matière d'égalité entre les sexes; de fait, outre les ministères fédéraux, très peu d'organismes sont tenus de se conformer à des politiques concrètes à cet effet. C'est pourquoi il faut examiner les partenariats existants dans le domaine de la formation et déterminer quels sont les critères de responsabilisation appliqués, et si une quelconque considération est donnée à la question des différences entre les sexes. Par exemple, pour certaines initiatives mises de l'avant en Nouvelle-Écosse (Construction Trades Skills Initiatives et l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés), les documents rendus publics ne donnent aucune ventilation selon les sexes. Nous ne savons pas si cette ventilation a été faite ni si, à l'étape des négociations, les partenaires sont informés qu'ils doivent tenir compte de la question des sexes ou de la ruralité. Notre analyse du *Nova Scotia Skills Framework and Action Plan* (Min. de l'Éducation de la N.-É. 2002) nous donne à penser que tel n'est pas le cas. Le document établit les responsabilités qui incombent à un partenariat, en soulignant les exigences qu'ont les entreprises et les fournisseurs de formations d'évaluer les compétences et s'adapter à l'évolution, mais il passe sous silence toute responsabilité à l'égard de l'égalité. Brenda Grzetic (1998 : 21), dans un rapport intitulé *Women in Technical Work in Atlantic Canada*, affirme que :

> Nos travaux de recherche démontrent que si les politiques sur les projets et les ententes de méga-projets ne prévoient pas d'analyse comparative entre les sexes et n'offrent pas de formations ni de perspectives d'emploi destinées aux femmes, les employeurs du domaine de la construction et de l'industrie pétrolière ne pourront à eux seuls garantir une place aux femmes. Les gouvernements doivent réaliser que, quand ils signent des ententes pour de tels projets sans se préoccuper si les promoteurs donnes des garanties de formation et d'emploi aux femmes, ils perpétuent les pratiques discriminatoires qui confinent depuis toujours les femmes à quelques emplois mal payés et peu prestigieux, peu susceptibles de les sortir de leur position d'infériorité dans la société [*traduction*].

Cadre d'éducation et de formation

L'efficacité des stratégies dans le domaine de l'éducation et de la formation des femmes des régions rurales repose sur quatre éléments clés.

Premièrement, pour que les stratégies d'éducation et de formation se traduisent par une certaine sécurité d'emploi pour les femmes des régions rurales, il faut mettre en place des politiques étoffées de développement économique et social. Les politiques doivent reconnaître l'existence de divers degrés de ruralité ainsi que les forces des régions rurales. Au chapitre 7, nous discuterons des stratégies de politique essentielles au développement rural, lesquelles font entrer en ligne de compte les degrés de ruralité et les capacités rurales et dont la mise en oeuvre peut se faire par l'entremise d'initiatives de DEC efficaces.

Deuxièmement, l'éducation et la formation doivent avoir lieu dans un cadre adapté aux caractéristiques de la nouvelle économie dans la Nouvelle-Écosse rurale, qui donne une définition large des emplois associés à l'économie du savoir. Nous en avons déjà parlé au chapitre 2, la Nouvelle-Écosse rurale s'appuie essentiellement sur de petites entreprises, et un fossé s'est creusé entre les régions rurales et urbaines pour ce qui est des industries et des emplois axés sur la connaissance. Quand elles visent les besoins de formation des femmes des régions rurales, les politiques doivent tenir compte des perspectives réelles d'emploi dans la nouvelle économie et, parallèlement, les stratégies de développement économique à long terme doivent favoriser l'émergence d'entreprises de la nouvelle économie dans les régions rurales. Pour ce faire, faut-il le répéter, il devient nécessaire d'élargir la définition de la nouvelle économie. Et élargir la définition suppose d'aller au-delà des idées reçues voulant que les besoins de main-d'oeuvre se trouvent uniquement en sciences et en génie, en informatique surtout, et dans les biotechnologies dans le cas de la Nouvelle-Écosse. Ce vaste domaine professionnel représente une partie seulement des perspectives de carrière dans l'économie du savoir qu'il faut vendre aux femmes.

Troisièmement, il faut prendre garde de ne pas penser et appliquer les stratégies d'éducation et de formation d'une façon qui élargit le fossé entre la main-d'oeuvre hautement qualifiée et peu qualifiée (et, partant, le fossé entre les pauvres et les riches). Le rapport *L'emploi, les compétences et l'économie du savoir au Canada atlantique* (Beaudin et Breau 2001 :117-118), en citant Lester Thorow, affirme que « les compétences et l'éducation dans les deux tiers inférieurs de la main-d'oeuvre sont aussi importantes que les compétences et l'éducation dans le tiers supérieur ». Le rapport fait le résumé d'une autre étude :

> Dans leur rapport sur la formation dans l'économie du savoir, Betcherman et ses collaboratrices soutiennent qu'un segment particulier de la population active au Canada – composé surtout de gens possédant un bagage de compétences bien développé – est bien servi par l'état actuel des choses. De façon plus précise, les auteurs soulignent que ce groupe se retrouve dans un *cercle vertueux* qui se caractérise par une solide base de compétences, des exigences intéressantes en matière d'emploi et des investissements supplémentaires dans le capital humain. Toutefois, un nombre trop élevé de Canadiens, y compris de nombreux jeunes, font face à un *cercle plus vicieux* qui s'accompagne de carences au niveau des compétences, de sous-investissement dans le capital humain et d'une employabilité à la baisse. Si le Canada veut éviter de créer une classe marginale de personnes peu scolarisées, il devra s'intéresser davantage à la répartition des activités de formation (Beaudin et Breau 2001 : 117).

À défaut d'orientations explicites concernant les besoins des personnes se trouvant au bas du spectre de l'employabilité, les entreprises et les gouvernements concentrent leurs efforts sur les niveaux de compétence supérieurs, ce qui à long terme polarise de plus en plus le marché du travail. Les politiques et les plans d'action stratégiques doivent reconnaître « l'urgence de mettre en oeuvre des stratégies efficaces de formation tout au long de la vie pour tous » (Beaudin et Breau 2001 : 116). Il est primordial d'offrir des activités de formation et d'éducation auxquels toutes et tous ont accès.

Enfin, les politiques doivent garantir que le soutien, le revenu et les services d'éducation sont accessibles à plusieurs étapes du continuum. Les femmes des régions rurales se situent à divers points d'un spectre sur le plan de la scolarité : certaines ont un diplôme postsecondaire, alors que d'autres n'ont pas terminé leur formation générale. Par conséquent, les besoins en formation et en éducation varient énormément. Pour favoriser l'accès des femmes des régions rurales aux emplois de la nouvelle économie, il faut leur garantir du soutien, un revenu et des services éducatifs à divers points d'entrée dans le continuum. Une femme titulaire d'un diplôme postsecondaire et qui chérit le désir de démarrer une petite entreprise de la nouvelle économie dans sa collectivité rurale aura des besoins différents de celle qui occupe un emploi de bureau et qui voudrait obtenir une formation au travail pour avoir accès à un emploi mieux payé exigeant des compétences techniques supérieures. Ces deux femmes, bien entendu, n'ont pas non plus les mêmes besoins que celle qui n'a plus travaillé depuis un moment et qui veut retourner aux études dans un collège communautaire pour acquérir des compétences dans un domaine technologique, ou que celle qui, parce que ses revenus sont faibles, aimerait suivre un programme de recyclage réservé aux adultes afin d'intégrer pour la première fois le marché du travail.

Au cours de la dernière décennie en Nouvelle-Écosse, l'infrastructure communautaire à la base de l'éducation et de la formation des femmes est tombée en miettes, et cet effondrement touche encore plus durement les femmes peu qualifiées. Les sections du chapitre 4 qui traitent des changements dans les mécanismes de financement et du déclin de l'infrastructure de l'éducation et de la formation dans les régions rurales illustrent très clairement l'incapacité à satisfaire aux besoins des femmes au début du continuum – les femmes à faible revenu ou bénéficiaires de l'aide sociale, peu qualifiées – ainsi que celles qui veulent réintégrer le marché du travail après une absence. D'autres parties du présent chapitre abordent les aspects des politiques qui mettent en cause les besoins de formation et d'éducation des femmes qui se situent ailleurs sur le continuum.

Les politiques provinciales

Nous avons déjà parlé de divers documents de politique en matière d'éducation et de formation dans les sections précédentes, y compris la *Loi sur l'AE* et le document *Le savoir – clé de notre avenir*, présenté par DRHC. Nous avons aussi traité d'un autre instrument primordial à l'échelon provincial, le *Skills Nova Scotia Framework* (min. de l'Éducation de la N.-É. 2002). Ce cadre énonce les principes directeurs que suivra la Nouvelle-Écosse pour développer sa capacité à faire face à la concurrence mondiale, en misant sur le perfectionnement des compétences de sa main-d'oeuvre active ou de celle qui lui succédera. Outre ces principes clés, le document dresse une liste des mesures concrètes prévues en 2002 et 2003.

Parmi les éléments et les principes clés énoncés dans le Cadre se trouvent le travail en partenariat, la coordination stratégique, la mise en valeur des capacités, l'information, la responsabilisation et l'inclusion. Le Cadre fait référence aux femmes ou à la question des sexes à deux endroits :

- dans un exposé sur l'apprentissage et les métiers : « Il faut faire la promotion des programmes de métier et d'apprentissage afin de susciter une perception positive chez les jeunes hommes et les jeunes femmes [*traduction*] » (p. 10);
- dans un exposé sur l'inclusion, un énoncé concerne les femmes : « Nous veillerons à ce que le cade *Skills Nova Scotia* soit inclusif et accessible à toute la population néo-écossaise, ce qui englobe les immigrantes et immigrants, les jeunes, les femmes, les Afro-Néo-Écossaises et Afro-Néo-Écossais, les Autochtones, les personnes handicapées et celles qui ont un faible revenu [*traduction*] » (p. 14).

Le paragraphe sur l'inclusion fait aussi référence à la ruralité. « Nous sommes sensibles aux besoins de la Nouvelle-Écosse rurale, et nous savons que notre force repose sur la mise en valeur des capacités individuelles et communautaires partout dans la province » (Min. de l'Éducation de la N.-É. 2002 : 14).

Cette attention à l'égard des groupes ciblés par l'équité apparaît uniquement dans la partie traitant d'inclusion.

Dans les plans d'action qui doivent concrétiser la mise en oeuvre du cadre, il est rarement question des femmes et, là où on en parle, c'est dans le contexte des métiers d'apprentissage et des technologies, ou de projets mis en branle par des équipes de recherche indépendantes ou des groupes sans but lucratif comme Hypatia, le Women's CED Network et le Maritime Centre for Women's Health. Souvent, il s'agit de projets uniques, ponctuels et non financés par le provincial.

L'éducation de base et les établissements secondaires pour adultes

Des Néo-Écossaises doivent terminer leur éducation de base avant de suivre une formation qui les conduira à un emploi de la nouvelle économie. Le plus souvent, ces femmes ont un faible revenu, elles sont bénéficiaires de l'aide sociale, elles sont nouvellement entrées ou en réintégration dans le marché du travail, ou elles occupent des emplois mal rémunérés et saisonniers.

Le retrait des commissions scolaires des rangs des prestataires de services locaux d'éducation des adultes, conjugué à la réduction du financement du secteur bénévole et sans but lucratif ont contribué à fragmenter l'infrastructure rurale qui soutenait les programmes communautaires d'alphabétisation et d'éducation secondaire pour les adultes. Le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse, en partenariat avec le Nova Scotia Community College (NSCC), offre un programme menant au diplôme d'études secondaires. Selon les commentaires entendus au cours des consultations, il faudrait offrir le programme à l'extérieur du NSCC pour combler les besoins des femmes vivant dans des régions éloignées. Les compressions budgétaires au

provincial ont alimenté la décision d'offrir les programmes d'éducation de base dans les régions où la clientèle risque d'être nombreuse. Voici le commentaire à cet égard d'un décisionnaire haut placé :

> *Où faut-il investir ces dollars si rares – dans un programme d'alphabétisation à Sidney, où la liste d'attente compte 400 noms, ou à Guysborough, où elle en compte seulement sept?*

Outre le programme secondaire pour adultes du provincial, les femmes à faible revenu ou bénéficiaires de l'aide sociale ont besoin de formation à long terme et de stratégies de soutien qui faciliteront leur transition vers un emploi stable, décemment rémunéré, dans la nouvelle économie. C'est le rôle des programmes de préparation à l'emploi.

Programmes de préparation à l'emploi

L'une des orientations stratégiques souvent évoquée dans la documentation étudiée et lors de nos consultations avec les prestataires de services a trait à la nécessité de soutenir, selon une démarche systématique à long terme, les projets de préparation à l'emploi axés sur le recyclage et la formation des femmes.

Le rétablissement du soutien aux programmes de préparation à l'emploi pour les femmes devrait s'inspirer de l'expérience acquise dans les années 1980, qui a permis de dégager les pratiques exemplaires en matière de programmes destinés uniquement aux femmes. Ces programmes de préparation à l'emploi comprenaient une gamme complète de services de soutien tels que le perfectionnement des compétences, le recyclage, le counselling, l'acquisition de compétences de base, de techniques de recherche d'emploi et l'initiation à l'informatique. Les programmes devraient prévoir des services de soutien essentiels (garde d'enfants, transport, prestations de santé). Les études à l'échelon national et international confirment que de telles mesures sont vitales, notamment dans le cas des femmes qui retournent dans le marché du travail et de celles pour qui la réintégration est difficile (Lochhead et Scott 2000; Rees 1998). Un rapport sur la formation des femmes dans l'Union européenne énonce les pratiques exemplaires qui ont pu être dégagées après des années d'expérience en préparation à l'emploi: « l'orientation et le counselling; le renforcement de la confiance en soi; l'établissement de liens directs avec le marché du travail; l'amélioration de la capacité à trouver l'information sur le marché du travail; la promotion de la formation en emploi; l'offre de services de garderie et la conciliation avec les obligations familiales [*traduction*] » (Rees 1998 : 158).Un rapport récent du Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse (Lord et Martell 2004) insiste sur l'urgence d'établir des programmes de préparation pour aider à transition vers l'emploi.

Selon les données recueillies, le processus de transition de l'aide sociale, ou d'un emploi saisonnier ou à temps partiel faiblement rémunéré, vers un emploi plus stable et mieux payé s'étend sur plusieurs années. En conséquence, les politiques provinciales et fédérales devraient favoriser les programmes pluriannuels de préparation à l'emploi. Par ailleurs, ces programmes devraient être offerts également dans les milieux ruraux et tirer profit des compétences des

organismes comme les centres de femmes, les réseaux d'éducation pour les femmes et les organismes communautaires de développement économique destinés aux femmes. Il faut élaborer des initiatives stratégiques pour reconstruire une infrastructure communautaire de formation durable. Pour donner son essor à la nouvelle économie et favoriser le développement économique des milieux ruraux, nous avons besoin de politiques économiques et sociales qui appuient et qui encouragent les projets qui font le pont entre les programmes de préparation à l'emploi à l'intention des femmes et les stratégies de création d'emplois dans les collectivités locales, selon un modèle fondé sur le DEC.

Campus du collège communautaire

Il existe en Nouvelle-Écosse un collège communautaire qui offre des services sur treize campus dans la province, dont trois dans la Municipalité régionale d'Halifax. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, de qui relève le réseau du collège communautaire, énonce dans son document cadre (min. de l'Éducation de la N.-É. 2002) son objectif d'augmenter l'effectif étudiant du NSCC.

Les régions géographiques ne sont pas toutes également desservies parce que le NSCC peut offrir un nombre réduit de programmes dans toute la province. Certains sont offerts uniquement à un ou deux endroits. Beaucoup de femmes, et particulièrement celles qui sont en situation de réintégration, ne peuvent s'inscrire parce qu'elles ne peuvent pas facilement quitter leur famille et parcourir de longues distances pour aller faire des études. « La plupart des campus du NSCC se trouvent dans des milieux ruraux où le bassin de recrutement est dense. Malheureusement, le transport en commun se limite souvent à un autobus qui passe peu souvent et qui dessert l'autoroute principale » (Women's CED Network 2003 : 20). Ces disparités géographiques sont aussi à l'origine d'un exode beaucoup plus massif des jeunes (entre 15 et 19 ans) des collectivités rurales que de celles et ceux des milieux urbains (Bollman 2001). Bien entendu, les jeunes partent pour poursuivre des études postsecondaires. Les jeunes des régions rurales doivent composer avec beaucoup plus d'embûches, économiques et sociales, après leur départ de leur collectivité rurale : il leur faut dorénavant payer pour se nourrir et se loger, et leur réseau social est resté dans leur région d'origine (Bollman 2001 : 15). Il apparaît nécessaire de recueillir des données ventilées selon le sexe pour mieux comprendre la situation des jeunes femmes des régions rurales.

Un rapport récent sur la Nouvelle-Écosse rurale (Harley 2001) souligne que les collèges communautaires sont les mieux outillés pour soutenir le renforcement des économies rurales en route vers l'économie du savoir. Cependant, la conjoncture des régions rurales est propice aux inégalités entre les sexes, qui varient selon le degré de ruralité du bassin de recrutement d'un campus collégial.

Les programmes du collège communautaire : un défi pour les femmes

En Nouvelle-Écosse, le plus récent rapport sur l'égalité des femmes aspirant à poursuivre des études dans le réseau du collège communautaire, notamment dans les domaines des sciences et de la technologie, s'intitule *The Digital Divide* (Women's CED Network 2003)[4]. Ce projet sur le fossé numérique a aidé 20 femmes à accéder à un programme de sciences et de technologie,

dans deux campus du NSCC; l'aide était prévue pour une année d'études. Les femmes étudiaient en génie électronique, en technologies de l'information et dans d'autres programmes du genre. La recherche participative a permis de recueillir tout au long du projet des données ayant mené à plusieurs recommandations sur le recrutement et la rétention. Si certaines des recommandations ont trait plus précisément aux pratiques internes du collège, d'autres concernent des questions plus larges de politiques publiques. La plupart portent sur des questions récurrentes ayant fait l'objet de recherches poussées dans le passé, et dont les conclusions donnent à croire que certaines caractéristiques matérielles et de l'infrastructure continuent de jouer sur la capacité des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à accéder à la formation dont elles ont besoin pour trouver un emploi dans la nouvelle économie.

Au nombre de ces difficultés se trouve l'obligation d'être inscrites à temps plein, de suivre des cours préalables en mathématiques et en sciences, l'accès aux ordinateurs et l'inaptitude à utiliser les programmes nécessaires, l'accès à des services de garde et de transport, ainsi qu'au financement.

La difficulté d'accès aux ordinateurs semblent particulièrement frapper les étudiantes qui retournent aux études et qui ont un faible revenu, à tous les niveaux. Même des cours de recyclage de base (tels les cours généraux en arts et en sciences du NSCC) sont donnés par ordinateur. On tient pour acquis que les étudiantes et étudiants savent utiliser un ordinateur et qu'ils ont régulièrement accès à un ordinateur doté d'une version à jour de Microsoft® Word. Il semble admis dans le milieu que l'apprentissage en ligne ouvre tout grand les portes de l'éducation aux femmes vivant loin des universités et des collèges communautaires. Rien n'est si sûr : comme nous l'avons exposé au chapitre 3, les régions rurales de la Nouvelle-Écosse n'ont pas toutes réglé la question de la connectivité et nombre des femmes, à cause de leurs faibles revenus et d'une offre parcellaire de formations publiques à l'échelon local, n'ont pas facilement accès à un ordinateur.

Dans les chapitres précédents, nous avons vu comment les problèmes de connectivité, de transport et de garderie sont attribuables à une infrastructure fédérale et provinciale inappropriée dans les régions rurales. Il faut ajouter que ces questions mettent également en cause les politiques du collège lui-même et, indirectement, les politiques du ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse, qui réglemente le réseau du NSCC. Le gouvernement provincial devrait collaborer avec ce réseau afin d'offrir un service de garderie de qualité, avec des places subventionnées sur chacun des campus (comme c'est le cas au campus Bell Road. Une telle initiative contribuerait à accroître le nombre de places abordables en garderie dans les régions rurales. Le gouvernement provincial devrait par ailleurs inciter le NSCC à se doter d'une politique et d'un plan d'action visant à augmenter le nombre de programmes pouvant être suivis à temps partiel. Ces deux mesures seraient d'un grand secours pour les étudiantes, surtout celles qui vivent en milieu rural et qui veulent poursuivre des études en même temps qu'elles élèvent leurs jeunes enfants (dont les problèmes de garderie sont aggravés si en plus elles ont un problème de transport). Les campus en milieu rural pourrait offrir un service d'autobus pour l'ensemble du campus puisque les programmes commencent presque tous à la même heure chaque jour. Il faudrait aussi prévoir un autobus plus tard le soir pour les étudiantes et les étudiants qui doivent utiliser les ordinateurs du campus pour leurs travaux

scolaires. Une autre possibilité serait d'offrir un service de covoiturage, organisé en partenariat avec le collège communautaire et le gouvernement provincial; les véhicules appartiendraient aux partenaires et seraient entretenus dans les ateliers de formation en mécanique automobile. Le collège pourrait nouer un partenariat avec la direction des compétences et de l'apprentissage (Skills and Learning Branch) du ministère de l'Éducation afin d'améliorer les processus d'accès au financement des études étudiants, ainsi que les processus d'attribution des places du ministère des Services communautaires au collège. Il faudrait de plus changer les règlements selon lesquels les bénéficiaires de l'aide sociale doivent suivre des études à temps plein pour avoir accès à du financement.

Le NSCC pourrait adopter une politique sur l'équité préconisant l'offre de programmes à temps partiel, de services de garderie sur le campus, de cours préalables en mathématiques et en sciences, la constitution d'une banque d'ordinateurs. Le gouvernement provincial, pour sa part, pourrait appuyer des projets visant à renforcer la capacité du NSCC à éliminer les inégalités entre les sexes (notamment, en créant un bureau de l'égalité hommes-femmes), tout en tenant compte des disparités à ce chapitre entre les régions rurales et urbaines, de même qu'entre les collectivités rurales elles-mêmes.

Dingwall (2000) affirme que les collèges communautaires, qui offrent déjà des services complets de counselling et de soutien aux étudiantes et étudiants, ont tout ce qu'il faut pour desservir les populations plus marginalisées. Malgré tout, l'expérience de l'Equality in Technology Project (selon le rapport du Women's CED Network 2003) indique que les services répondent aux besoins d'une partie seulement de la population étudiante; ils sont très peu adaptés aux problèmes de marginalisation due à des facteurs comme le sexe, la ruralité et la pauvreté. Qui plus est, les analystes des politiques axées sur les régions rurales estiment que les universités, les écoles et les collèges doivent se responsabiliser en matière de rétention et de recrutement en ayant recours à des données statistiques suffisamment ventilées pour déterminer si certains établissements desservent mieux certaines populations que d'autres (Harley 2001). Pour l'instant, il est difficile de trouver des données ventilées selon le sexe, si ce n'est les statistiques sur le nombre de femmes inscrites à des programmes donnés.

Les partenariats entreprises-établissements du collège communautaire

Les partenariats sont le véhicule privilégié pour l'instauration de mécanismes d'égalité. Le collège communautaire a conclu notamment des partenariats axés sur le soutien à la transition entre le secondaire et le postsecondaire. Il s'agit en fait d'ententes de jonction avec les établissements secondaires, qui permettent aux étudiantes et étudiants de suivre des cours qui leur donnent des crédits pour le secondaire et pour les programmes du collège communautaire. Un autre programme, le CollegePrep, poursuit le même objectif : financé conjointement par le NSCC, les commissions scolaires et le ministère de l'Éducation, il offre des services d'orientation et d'information sur la pré-admission, les préalables requis et, en collaboration avec les enseignantes et enseignants du secondaire, les conseillères et conseillers d'orientation ainsi que les étudiantes et étudiants, il fait la promotion du collège communautaire comme option d'avancement professionnelle intéressante.

Des ententes de partenariat avec des établissements postsecondaires visent l'offre de services directs aux entreprises et à l'industrie par l'entremise d'une formation adaptée. D'après Harley (2001), le NSCC doit combler les besoins de formation des collectivités rurales voisines, et les établissements doivent solliciter les employeurs. Beaudin et Breau (2001), après avoir décrit les problèmes associés au perfectionnement des compétences dans les provinces atlantiques, font état du besoin de formation adaptée pour des emplois spéciaux. Le Nova Scotia Framework fait la même constatation (min. de l'Éducation de la N.-É. 2002 : 23). Tout doit être fait pour éviter que les partenariats entre le collège communautaire et les entreprises ne drainent les ressources des organismes sans but lucratif, qui offrent des programmes variés, adaptés aux besoins variés des femmes des régions rurales.

D'autres ententes de partenariat ont été conclues en réponse à la demande de l'industrie de main-d'oeuvre hautement qualifiée et chevronnée; les établissements postsecondaires sont incités à participer à des programmes coopératifs et de placement professionnel, et les entreprises à offrir des possibilités chez elles. Hachey (2002 : 36), dans une discussion sur les stratégies d'atténuation de l'exode des régions rurales, déclare que des initiatives conjointes entre les établissements d'enseignement et les entreprises peuvent inciter les jeunes à rester en région, et qu'il faut « susciter l'enthousiasme des entreprises rurales à l'égard des projets coopératifs d'éducation et d'apprentissage, en leur offrant des mesures d'encouragement [*traduction*] ». Harley (2001) souligne qu'il faut affirmer les liens entre la population étudiante, le corps professoral et les employeurs, favoriser l'expérimentation concrète et multiplier les moyens d'aider les étudiantes et les étudiants à bien saisir toute la gamme des choix de carrière possibles. Les jeunes veulent plus de programmes coopératifs et de possibilités d'internats à distance chez des employeurs.

Selon nos recherches, la question de l'égalité entre les sexes revient très rarement dans les documents publics traitant de ces initiatives de partenariat. Les différentes autorités fédérales et provinciales en cause (par exemple, la direction des compétences et de l'apprentissage [Skills and Learning Branch] du ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse) pourraient faire preuve d'un peu plus de leadership dans le domaine. Le financement provincial-fédéral des partenariats pourrait par exemple être conditionnel à l'intégration d'une analyse comparative entre les sexes , de stratégies tenant compte des différences et de mécanismes de responsabilisation, afin que des résultats propres à chacun des sexes soient associés aux ententes de partenariat. De même, le NSCC pourrait exiger l'analyse comparative entre les sexes quand il négocie des partenariats, que ce soit pour de la formation personnalisée ou des ententes de jonction avec des établissements secondaires. Par exemple, dans les ententes de jonction signées jusqu'à maintenant, des mesures ont-elles été prises pour attirer les jeunes femmes? Quels domaines de programmes ont donné lieu à des ententes? Dans quelles parties de la province? Quels sont les établissements secondaires visés? Ces choix comportent-ils des avantages pour un sexe au détriment de l'autre? Au même titre que les PCF et le PLEME, qui régissent la question de l'égalité entre les sexes au sein des organismes relevant du fédéral, un mécanisme pourrait être mis en place pour garantir que des résultats démontrables en matière d'égalité sont attendus des programmes de formation financés en partie par le fédéral ou le provincial

Formation en cours d'emploi

Le milieu de travail est déterminant pour la fréquence de la participation des adultes à une formation formelle ou non. Dans les documents *Le savoir, clé de notre avenir* (DRHC 2001) et *Skills Nova Scotia : Framework and 2002-2003 Action Plan* (min. de l'Éducation de la N.-É. 2002), la formation en cours d'emploi est reconnue parmi les principales stratégies de perfectionnement des compétences. Beaudin et Breau (2001) soulignent que le financement de la formation provient essentiellement des employeurs. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante indique quant à elle que les trois principaux facteurs du perfectionnement des compétences sont les niveaux de littératie, la qualité et la pertinence de l'éducation formelle, ainsi que l'accès à de la formation en cours d'emploi (Harley 2001). Cette stratégie fait l'unanimité pour ce qui est de la formation de la main-d'oeuvre aux exigences de la nouvelle économie. Les cadres stratégiques en font mention et des programmes de soutien ont été créés à l'intention des employeurs désireux d'offrir de la formation en cours d'emploi.

Cependant, l'importance de la formation en cours d'emploi ne fait pas l'unanimité dans la province. Dans certains secteurs, les employeurs sont plus susceptibles d'être favorables à la formation (services publics, administration publique, finances) que dans d'autres (secteur primaire, fabrication et construction). Dans les provinces atlantiques, la population active est concentrée dans ces derniers secteurs, ce qui explique en partie les faibles taux de participation (Beaudin et Breau 2001).

Un examen de trois aspects nous permettra de mieux comprendre les disparités au chapitre de la formation en cours d'emploi :

- les modèles d'inégalité entre les sexes au chapitre de la formation;
- les types d'activités des femmes dans le marché du travail;
- la nature des petites entreprises en Nouvelle-Écosse.

La formation en cours d'emploi et les modèles d'inégalité entre les sexes
La question de l'égalité est loin d'être réglée pour ce qui est de la prestation de la formation en cours d'emploi. Selon diverses études menées au Canada, l'offre est polarisée. Les adultes dont le niveau d'alphabétisation est faible et sont dans une condition économique difficile ont peu accès à cette formation (Shalla et Schellenberg 1998). Pis encore, Shalla et Schellenberg affirment qu'une « analyse comparative entre les sexes démontre que les hommes sont plus susceptibles de recevoir de la formation liée au travail que les femmes [*traduction*] » (p.45).

Les femmes suivent moins de formations en cours d'emploi non seulement parce que leur taux d'activité est inférieur, mais parce que les employeurs considèrent que, comme leur taux d'activité est plus faible, il est moins intéressant d'investir dans leur formation. D'autres pointent du doigt le discours sur les compétences, d'emblée moins favorable aux travailleuses. À cet égard, un intéressant phénomène mérite qu'on s'y arrête. Quand une formation en cours d'emploi est offerte, les compétences acquises mènent directement à une reconnaissance formelle (elles gagnent en valeur). Clarke (2000) et d'autres font remarquer que certaines

compétences, bien qu'essentielles pour accomplir un travail, ne sont pas reconnues comme telles par la main-d'oeuvre ni par les employeurs. (Clarke cite certaines travailleuses du domaine de l'information qui dénigrent leurs propres compétences sociales et en communications, sous prétexte que ce ne sont pas « de vraies compétences ».) La participation à une formation pour acquérir une compétence valorisée apporte à l'employée ou à l'employé une reconnaissance formelle de sa compétence. Les processus de reconnaissance des titres et compétences consacrent les inégalités entre les hommes et les femmes si les compétences de ces dernières ne sont pas valorisées et si les femmes participent moins aux formations.

Un autre facteur peut influer sur la participation des femmes à la formation en cours d'emploi : « Le nombre de personnes qui occupent plusieurs emplois ne cesse de s'accroître et le nombre de femmes dans cette situation est disproportionné. Par exemple, les travailleuses occupaient 46 pour 100 de tous les emplois en 2000, mais représentaient 53 pour 100 de l'ensemble des travailleuses et travailleurs qui détenaient plus d'un emploi » (Townson 2003 : 30).Les travailleuses et travailleurs qui occupent deux emplois sont moins disponibles pour suivre des séances de formation liées au travail la fin de semaine ou le soir. Nous ne savons pas cependant dans quelle proportion les femmes des régions rurales chevauchent deux emplois rémunérés, ni combien d'entre elles occupent un emploi rémunéré à l'extérieur de leur domicile parallèlement à un travail rémunéré ou non dans l'entreprise familiale.

Le lien au marché du travail

Le lien entretenu par les femmes avec le marché du travail peut influencer de deux façons leurs possibilités de bénéficier du soutien financier et matériel de l'employeur pour suivre de la formation. Tout d'abord, durant les vingt premières années d'activité, l'éducation des enfants peut la tenir éloignée du marché du travail (de sorte qu'elle ne peut bénéficier du soutien à la formation de son employeur) ou l'empêcher de profiter des possibilités offertes en raison de ses engagements familiaux (par exemple, une jeune mère ne peut facilement suivre des formations de fin de semaine ou rester après le travail pour suivre des cours parce qu'elle doit récupérer les enfants à la garderie). Les études révèlent que les Néo-Écossaises continuent d'assumer une plus grande partie des tâches domestiques (Colman 1998).

La deuxième caractéristique du lien des femmes avec le marché du travail est leur surreprésentation dans les emplois dits atypiques. Townson (2003) fait trois constats : le travail atypique prend de plus en plus de place dans le marché du travail au Canada; plus de femmes occupent de tels emplois et les employeurs préfèrent ostensiblement payer la formation de la main-d'oeuvre à temps plein. On peut en conclure que les personnes qui occupent des emplois atypiques ne sont pas choyées au plan de la formation en cours d'emploi payée par l'employeur. Or, cette catégorie est à nette prédominance féminine.

Townson et d'autres analystes proposent d'adopter des cadres stratégiques qui incitent les employeurs à offrir des occasions de formation à leur main-d'oeuvre à temps partiel et saisonnière. En Europe, le virage vers les formes atypiques de travail a été quelque peu contenu par des lois plus restrictives en matière d'emploi, qui prévoient notamment des avantages accrus pour la main-d'oeuvre à temps partiel et des restrictions à l'embauche de main-d'oeuvre contractuelle par les employeurs (Rees 1998). Les politiques ayant beaucoup

d'ascendant sur la relation entre les employeurs et la main-d'oeuvre, on peut conclure que la flambée d'emplois atypiques au Canada est attribuable en partie à des politiques inadéquates (Townson 2003 : 15).

Les petites entreprises de la Nouvelle-Écosse rurale

La ruralité influe également sur les taux de participation à des formations en cours d'emploi. Sur le plan national, la participation des adultes à des formations liées à l'emploi est plus faible dans les régions rurales que dans les régions urbaines, un fossé encore plus marqué en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve-et-Labrador et au Nouveau-Brunswick (Harley 2001).

Ce phénomène découle partiellement de la nature des entreprises et des industries dans les régions rurales. Selon la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, les petites entreprises néo-écossaises n'ont pas autant de possibilités d'offrir de la formation en cours d'emploi parce qu'elles ne peuvent bénéficier des mêmes économies d'échelle que les grandes sociétés pour élaborer et animer des séances de formation, mais aussi parce qu'il est difficile pour elles de libérer le peu d'employées et employés qu'elles ont pour qu'ils suivent une formation en cours d'emploi (Harley 2001 : 9).L'étude de la Fédération fait état des préoccupations des petites entreprises rurales à l'égard de leur faible connaissance des besoins de formation et des possibilités de formation. Les petites sociétés n'ont pas de capital à investir dans la formation, alors que dans les grandes, la formation peut être organisée de façon formelle (Beaudin et Breau 2001).

Par ailleurs, les petites entreprises connaissent peu les outils comme l'ERA (Harley 2001) et elles doivent être aidées pour mieux comprendre comment reconnaître l'apprentissage en cours d'emploi et informel. C'est un problème qui touche encore plus les travailleuses si on en croit les analyses qui conclut à la sous-évaluation des compétences et du savoir acquis au travail par les femmes. Cette sous-évaluation n'est jamais heureuse, mais elle nuit encore plus aux femmes, dont le taux de participation à des formations en cours d'emploi est déjà inférieur à celui des hommes. La Nouvelle-Écosse rurale est parsemée de petites et moyennes entreprises et, si on reconnaît que divers obstacles les empêchent d'offrir de la formation, alors on reconnaît que toute la main-d'oeuvre des régions rurales en souffre, y compris les femmes. À cela s'ajoute la difficulté pour les femmes de suivre des formations à l'extérieur des heures de travail (parce qu'elles ne peuvent s'absenter de la maison pour suivre des formations le soir ou pour des séances prolongées du fait qu'elles doivent s'occuper de leurs enfants, de leurs parents vieillissants et d'autres responsabilités domestiques).

Quelles conclusions faut-il en tirer au sujet des femmes des régions rurales et de leur accès à des emplois de la nouvelle économie? Assurément, pour avoir accès à ces emplois, les femmes ont besoin de formation, soit par l'entremise des programmes des établissements postsecondaires ou des collèges privés, soit par l'entremise de formations en cours d'emploi pour celles qui travaillent déjà. Toutes les initiatives fédérales et provinciales qui appuient et incitent les employeurs à accroître l'offre de formations en cours d'emploi devraient prévoir le suivi des taux de participation des femmes et des mesures de soutien pour les entreprises qui acceptent de consacrer des ressources au perfectionnement des compétences de la main-d'oeuvre à temps partiel.

Il faudra approfondir notre étude pour mieux connaître les possibilités de formation en cours d'emploi susceptibles d'aider les femmes des régions rurales à accéder à des emplois de la nouvelle économie. Il faudra prévoir des mesures pour inciter les petites entreprises rurales à faire le suivi de la participation des femmes des régions rurales à la formation en cours d'emploi. Comme nous l'avons souligné à maintes reprises déjà, les données devront être ventilées selon le sexe mais aussi selon les groupes de femmes, afin de traquer les inégalités.

Points saillants

Les projets d'éducation et de formation :

- doivent découler de politiques efficaces de développement économique et social des régions rurales, qui tiennent compte de leur diversité de même que de leurs forces;
- doivent tenir compte de la forme que prend la nouvelle économie dans la Nouvelle-Écosse rurale, et s'appuyer sur une définition large des emplois du savoir;
- doivent être pensés et mis en oeuvre en prenant garde à ne pas creuser le fossé entre la main-d'oeuvre hautement qualifiée et peu qualifiée;
- doivent prévoir des mesures de soutien, de revenu et de services en matière d'éducation, et les rendre accessibles à différentes étapes du continuum.

Pour donner leur essor à ces initiatives, les gouvernements fédéral et provincial doivent :

- mettre en oeuvre un programme national de garderies de qualité, accessible et abordable;
- appuyer le réseautage entre les petites entreprises rurales et les campus du collège communautaire situés en milieu rural pour ce qui est de la prestation de services de garderies;
- modifier les conditions d'admissibilité au financement pour augmenter le nombre de femmes qui ont accès à la formation, y compris celles qui ont un travail à temps partiel ou une autre forme de travail atypique;
- financer les programmes réservés aux femmes à long terme, et établir des liens avec les initiatives de développement économique et social;
- reconnaître la contribution des organismes communautaires ruraux voués à l'éducation des femmes, et leur fournir du financement de fonctionnement stable ainsi que du financement pluriannuel pour les projets;
- int. ,rer des mesures d'égalité entre les sexes aux mécanismes de responsabilisation, de collecte de données, et énoncer les résultats attendus à cet égard ,dans pour tous les programmes financés;
- exploiter les ententes de partenariat pour favoriser l'atteinte de l'égalité entre les sexes;
- proposer des mesures d'encouragement au réseautage entre les petites et moyennes entreprises, les collèges communautaires et les organismes locaux d'apprentissage pour les femmes afin de développer l'offre de formations en cours d'emploi.

7. UNE APPROCHE INCLUSIVE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Dans ce chapitre, nous allons réunir la mosaïque préparée dans les six chapitres précédents, en insistant sur l'intégration des objectifs du développement social aux politiques de développement économique. Nous décrirons des mesures économiques qui mettent en équilibre les objectifs sociaux et économiques afin d'établir une approche du développement qui tienne vraiment compte des besoins des hommes et des femmes, et qui favorisent le bien-être individuel et collectif. Nous commencerons par un sommaire des politiques fédérales et provinciales qui, selon notre analyse, n'ont pas servi les intérêts des Néo-Écossaises des régions rurales. Nous étudierons ensuite deux domaines de la vie économique : le développement des très petites et des petites entreprises, et le développement économique communautaire. Dans les deux cas, nous proposerons des orientations stratégiques inclusives qui favoriseront la pleine participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie.

Intégration des objectifs sociaux dans le développement économique

Tous les gouvernements, soient-ils municipaux, provinciaux ou fédéraux, créent des ministères ou des organismes et font du développement économique à l'intérieur des compétences qui leur sont dévolues. Dans ce modèle conventionnel, il est facile de voir si un projet a porté fruit et d'en mesurer précisément les résultats. Les emplois créés dans une optique de développement économique traditionnel ne sont pas décrits dans une perspective humaine mais dans une perspective numérique. La richesse créée n'est pas répartie également; elle est concentrée entre les mains de quelques personnes, dans l'espoir qu'elles sauront en faire profiter l'ensemble de leur collectivité.

Jamais, dans un tel modèle de développement économique, on ne mesure les conséquences sur le plan social. L'évaluation numérique de la création d'emplois ne rend pas compte des valeurs sociales qui sont rattachées au travail. S'agit-il d'emplois saisonniers ou à temps partiel? D'emplois mal payés ou n'ouvrant droit à aucun avantage social? Et qu'en est-il de la sécurité d'emploi et des possibilités d'avancement? Le travail fait partie d'un tout. Il influence chacun des aspects de notre vie et la qualité de celle-ci.

Quand seuls les aspects financiers du travail sont mesurés, on occulte les coûts humains. La croissance constatée a-t-elle enrichi un secteur au détriment d'un autre? A-t-elle eu pour résultat d'épuiser une ressource ou de polluer l'environnement? Un parc ou un espace vert y a-t-il été sacrifié? La richesse d'une collectivité doit également se mesurer par le bien-être physique, émotif et spirituel des citoyennes et des citoyens.

La plupart des analystes féministes ont établi que le bien-être économique des femmes n'était pas le fruit uniquement des tendances économiques (Elson 1994; Waring 1988; Bakkar 1994). Pourtant, les décisionnaires ont été longs à admettre l'inévitable interrelation des aspects sociaux et économiques (Townson 1997 : 2). Pour englober le développement économique des femmes des régions rurales dans le cadre d'une politique économique, il faut tenir compte de ses conséquences sur le plan social. Depuis le début, nous répétons qu'il est impératif d'accorder

la même importance aux politiques sociales et économiques. Par ailleurs, une analyse systémique des politiques émanant de diverses autorités révèle des contradictions, des lacunes et des exclusions qui ne peuvent que désavantager les femmes des régions rurales, et plus encore celles qui sont pauvres ou qui appartiennent à des groupes doublement désavantagés, soit les Afro-Néo-Écossaises, les femmes handicapées, les femmes autochtones, les Acadiennes, les immigrantes et d'autres femmes membres de minorités visibles. Actuellement, l'accès des femmes des régions rurales à la nouvelle économie se fait dans le contexte de l'ancienne économie. Nous avons vu au chapitre 3 que les Néo-Écossaises des régions rurales présentent des taux de chômage plus élevés, des revenus inférieurs et un taux d'activité inférieur à ceux des femmes des milieux urbains. Il en est ainsi parce que les premières ont moins facilement accès à des emplois à temps plein et à temps partiel, et qu'elles ont moins de possibilités de trouver des emplois mieux rémunérés et stables. Pour permettre aux femmes des régions rurales d'exploiter toutes les possibilités offertes par la nouvelle économie, nous ne pouvons pas ignorer ce que sont leurs conditions réelles de vie ni leurs difficultés. L'une de ces réalités est qu'elles ont été laissées pour compte dans l'ancienne économie, de sorte que leur accession à la nouvelle économie présente encore plus de défis que celle de leurs consœurs des régions urbaines, ou que celle des hommes qui vivent en milieu rural ou urbain.

Notre analyse des politiques économiques du fédéral et du provincial, dont nous présentons les résultats au chapitre 5, a mené à la conclusion que les femmes des régions rurales n'avaient pas été prises en compte à l'intérieur de diverses stratégies de mise en oeuvre, et qu'elles n'en avaient par conséquent tiré aucun bénéfice. Cette dernière constatation est en corrélation directe avec celle qui précède. Si les politiques économiques sont non discriminatoires, alors comment expliquer que plus de femmes occupent des emplois atypiques et qu'elles gagnent moins que les hommes, tous groupes professionnels confondus (McFadyen 2000 : 18)? Si le gouvernement veut traiter les femmes des régions rurales de façon juste et équitable, il doit élaborer ses politiques économiques de concert avec les politiques sociales qui serviront de fondement à leur mise en oeuvre.

Par ailleurs, les femmes des régions rurales auront plus facilement accès à un travail rémunéré si on leur offre une stratégie nationale de garderies. De fait, la dispensation des soins est encore principalement l'affaire des femmes, qui ne peuvent par conséquent être liées au marché du travail si elles ne peuvent compter sur des services de garderie sûrs et abordables pendant les heures de travail. Pour juger de l'abordabilité d'une telle stratégie, il faut considérer que son absence prive les projets de développement de la nouvelle économie de la créativité, de l'ingéniosité, de la force et de l'intelligence de ces femmes. Quand nous saurons apprécier la contribution des femmes des régions rurales à sa juste mesure, nous n'aurons plus aucun doute sur la valeur d'une stratégie nationale de garderies pleinement subventionnée.

Pour donner la chance aux femmes des régions rurales de jouer pleinement leur rôle dans la nouvelle économie, les politiques économiques doivent prévoir des instruments de recyclage et de formation qui soient à la fois accessibles et conçus expressément pour elles. Au cours des 15 dernières années, les gouvernements ont arrêté de financer les programmes de formation progressive, qui ont été remplacés par des projets à court terme, offerts à un nombre réduit de participantes et de participants et dénués de toute possibilité de continuité. Une politique

économique qui tient compte des femmes des régions rurales doit prévoir des programmes qui leur permettent de s'appuyer sur leurs forces et leurs compétences existantes pour acquérir celles qui les mèneront vers une pleine participation à la nouvelle économie.

Une politique économique sensible aux besoins des femmes des régions rurales doit viser la création d'emplois assortis des avantages qui sont l'essence du bien-être. Les femmes des régions rurales doivent être admissibles à l'AE, à un régime d'assurance-maladie et à un régime de retraite. Ces avantages ont permis à une bonne partie de la population canadienne de trouver le minimum de sécurité nécessaire pour relever de nouveaux défis. Malheureusement, diverses politiques ont privé jusqu'ici les femmes des régions rurales de ces avantages.

Jamais une politique économique ou un programme connexe ne devrait voir le jour sans qu'on ait vérifié au préalable les besoins de ses bénéficiaires. Pourtant, nos recherches ont nettement démontré que les processus actuels d'élaboration des politiques ne font aucun cas les femmes des régions rurales. Que faut-il faire pour que les politiques économiques deviennent inclusives? Comment articuler les programmes axés sur les femmes pour qu'ils donnent aux femmes des régions rurales de réelles possibilités de pleine participation à la nouvelle économie?

Nous entamerons notre réflexion par un examen de diverses orientations stratégiques qui aideront les femmes entrepreneuses à développer leurs très petites et petites entreprises. Nous expliquerons ensuite en quoi consiste le DEC et les pratiques proposées pour soutenir les femmes des régions rurales dans cette démarche. En conclusion, nous examinerons les domaines de politiques à l'intérieur desquels les gouvernements pourraient favoriser le DEC axé sur les femmes dans les régions rurales.

Développement des très petites et petites entreprises

On s'entend pour dire que la création de très petites et de petites entreprises constitue une avenue de choix pour les femmes des régions rurales. C'est pour elles un moyen de travailler et d'apporter leur contribution au revenu familial quand les perspectives d'emploi sont rares. C'est par ailleurs une forme de travail souple, plus facilement conciliable avec les responsabilités familiales et communautaires. Parce que les femmes connaissent bien leur collectivité, elles ont le flair pour dénicher les créneaux de marché inexploité. Elles créent des entreprises qui deviennent des rouages essentiels de la collectivité parce qu'elles achètent des produits locaux, créent de l'emploi et attirent des gens nouveaux dans la région.

Parmi les travailleuses et travailleurs autonomes du Canada atlantique, 45 300 sont des femmes, ce qui représente un peu plus du tiers (APECA 2003 : 5). La plupart de leurs entreprises ne sont pas constituées en société et ne reçoivent aucune aide rémunérée, et seulement 10 pour 100 oeuvrent dans le secteur de la fabrication de biens. Selon l'agence, les « femmes constituent un bassin sous-utilisé de compétences et de connaissances, et elles pourraient contribuer bien plus à l'essor économique de la région dans les années à venir » (APECA 2003 : 5).Puisque la pleine utilisation des compétences et du savoir des femmes profiterait à tous les secteurs, pourquoi ne pas leur ouvrir la voie?

Le Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses a dégagé des thèmes et des questions souvent entendus lors des consultations menées partout au pays, dont en voici quelques-uns :

- l'accès au capital;
- l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi et aux programmes de sécurité sociale;
- l'accès à des programmes de mentorat, d'acquisition de compétences en affaires et à des possibilités de réseautage;
- l'accès à l'information et aux programmes du gouvernement;
- la nécessité de se concentrer sur le secteur des services ;
- la nécessité de pousser la recherche.

L'accès au capital

Plus de 40 pour 100 des 250 femmes entrepreneuses ou aspirant à le devenir vivant dans une région rurale de la Nouvelle-Écosse ont indiqué que l'absence d'antécédents en matière de crédit constituait un obstacle à l'obtention d'un prêt (Women's CED Network 2002). Voici le commentaire à ce propos d'une personne prestataire de services :

> *On continue de penser que le domaine des affaires est une affaire d'hommes – la mentalité du « old boys club » reste très vivante dans cette collectivité. Les femmes ne peuvent obtenir du crédit auprès des banques.*

L'accès au crédit est nettement sexiste. Une politique qui fait abstraction de cette réalité ne peut être équitable. À preuve, une enquête commandée par l'OCDE auprès des propriétaires d'entreprises au Canada révèle que, dans 95 pour 100 des cas, les femmes ont obtenu un prêt moyennant des taux d'intérêts plus élevés et des garanties beaucoup plus importantes que ceux exigés de leurs homologues masculins (IONESCU 2003 : 6). Selon les conclusions d'une enquête de l'organisme Women's World Finance auprès de femmes propriétaires d'entreprises au Canada atlantique, 74,3 pour 100 ont démarré leur entreprise grâce à leurs propres économies ou à la vente de biens personnels (Women's World Finance 1997 : 10).

Une étude récente du Centre for Families, Work and Well-Being de l'Université de Guelph recommande au gouvernement du Canada de se concentrer sur les secteurs des services qui ne sont pas exploités par le secteur privé pour favoriser l'accès au crédit des travailleuses autonomes. Notamment, le gouvernement devrait sécuriser l'accès à des microprêts d'urgence à faibles intérêts pour aider les entrepreneuses à compenser les rentrées inégales de liquidités, par des mesures comme l'expansion des programmes de crédit communautaires axés sur les femmes qui ne peuvent obtenir des prêts auprès des banques commerciales ou des mutuelles de crédit, le financement de services personnalisés de conseils aux entreprises ou l'augmentation des incitatifs fiscaux à l'intention des nouvelles entreprises, pour les cinq premières années d'existence, par exemple (Rooney *et al.* 2003 : 93).

Afin d'aider les femmes à créer et à développer leurs très petites et petites entreprises, les gouvernements doivent adopter des politiques et des programmes qui reconnaissent les inégalités inhérentes aux systèmes actuels de crédit et proposer des mesures favorisant l'égalité.

L'admissibilité aux prestation d'assurance-emploi et aux programmes de sécurité sociale

> Le gouvernement du Canada doit examiner les incidences du nombre croissant de travailleuses autonomes au Canada et de leur apport économique et de leur statut. Dans la « vieille économie », les femmes ont fait des gains attribuables à leur taux de scolarisation plus élevé, à l'accroissement de leur participation à la population active, et à des politiques publiques et à des lois appuyant le travail des femmes comme, par exemple, l'équité salariale, les congés de maternité, l'assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada. Toutefois, dans la « nouvelle économie », il y a de plus en plus de travailleuses autonomes qui, de ce fait, échappent au champ d'application des politiques publiques et des lois qui ont amélioré la vie professionnelle des femmes et leur condition économique (Huges, cité dans le rapport du Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses 2003 : 27).

Au Canada, les mécanismes de sécurité sociale ne s'adressent que très rarement aux femmes entrepreneuses. Par exemple, elles ne sont pas admissibles à des prestations d'AE ni à des congés parentaux payés. Si elles sont malades ou enceintes, elles perdent des revenus, et elles risquent même de se retrouver sans gagne-pain. Le dernier ajout au régime de sécurité sociale consiste en un congé payé pour raisons familiales, grâce auquel le bénéficiaire peut s'absenter du travail pendant six semaines afin de prodiguer des soins à un proche en phase terminale. Même s'il appartient le plus souvent aux femmes de prodiguer les soins gratuits, ce congé pour raisons familiales n'est pas offert aux femmes entrepreneuses, simplement parce qu'elles ne sont pas admissibles aux prestations d'AE. L'étude menée par le Centre for Families, Work and Well-Being de l'Université de Guelph, intitulée *Self-Employment for Women: Policy Options that Promote Equality and Economic Opportunity*, recommande au gouvernement du Canada d'accroître les mesures de protection du revenu des travailleuses et des travailleurs autonomes qui prennent des congés de maternité, parentaux, de maladie à court terme et pour prodiguer des soins à un proche (Rooney *et al.* 2003).Les politiques et les programmes seront favorables aux femmes entrepreneuses s'ils leur garantissent la même accessibilité à ces avantages qu'aux travailleuses et travailleurs rémunérés.

L'accès à des programmes de mentorat, de perfectionnement des compétences en affaires et à des possibilités de réseautage

Les femmes entrepreneuses ont besoin de l'aide et des conseils de leurs consœurs qui sont déjà passées par les mêmes difficultés. Elles doivent pouvoir s'inspirer du savoir et recevoir l'appui d'autres femmes entrepreneuses, des associations locales et des établissements de crédit. Sans l'aide d'un système de soutien bien organisé et suffisamment financé, les femmes des régions rurales se butent à l'isolement, un obstacle qui alourdit encore le phénoménal effort à déployer pour démarrer et diriger une petite entreprise. « Les banques et les associations qui offrent des programmes de mentorat devraient réévaluer leurs critères

d'admissibilité afin de garantir un accès égal aux personnes à faible revenu » (Rooney *et al.* 2003 : 94).

Depuis l'articulation d'un plan d'affaires réaliste et la recherche de fournisseurs de matériaux et de fournitures, la tenue de dossiers financiers conformes, le suivi des liquidités et le rayonnement des activités de marketing, il faut énormément d'information et de compétences pour réussir la création et l'expansion d'une petite entreprise. Les entrepreneuses des régions rurales doivent bénéficier de programmes de formation économiques et à proximité pour appuyer leur démarche de développement de leur entreprise.

Suivant les conclusions de l'étude de l'Université de Guelph sur le travail autonome des femmes, il est primordial d'accroître l'accès à la formation et au mentorat. Pour les travailleuses autonomes, il en coûte cher de suivre des formations non seulement en raison du coût de la formation, mais également parce qu'il faut prendre congé, et que ce temps ne rapporte pas de revenus. Or, le perfectionnement continu des compétences est primordial de nos jours dans maints domaines professionnels, et les travailleuses autonomes devraient y avoir plus facilement et plus rapidement accès. Le rapport sur l'étude recommande aux gouvernements fédéral et provinciaux d'offrir des modalités de subventions conjointes aux travailleuses autonomes désireuses de perfectionner leurs compétences. Les subventions devraient s'adresser à celles qui ont de plus faibles ressources financières, parce qu'elles ont peu de revenus ou parce que leur entreprise a moins de trois ans (Rooney *et al.* 2003 : 94).

L'accès à l'information et aux programmes du gouvernement

Les entrepreneuses des régions rurales ont souvent de la difficulté à savoir ce qui leur est offert. Certes, les ministères, les organismes et les associations gouvernementaux, pour la plupart, affichent cette information dans leurs sites Web, mais elle reste difficile d'accès pour celles qui ne disposent pas d'ordinateur ou qui ne peuvent s'en servir. Qui plus est, tant d'échelons de l'appareil public sont mis à partie dans le développement économique qu'il est difficile d'établir les liens entre ses besoins propres et les programmes offerts dans ce labyrinthe bureaucratique. Nous avons constaté par ailleurs que le type d'entreprises auxquels s'intéressent les femmes des régions rurales aussi bien que le volume de crédit dont elles sont besoin ne cadrent pas avec les schémas de développement économique auxquels ces organismes sont habitués. Il faut offrir aux femmes entrepreneuses des régions rurales une approche qui leur est favorable et accessible pour trouver l'information pertinente sur les programmes du gouvernement, les établissements financiers, les organismes et les associations.

L'accent sur le secteur des services

Un document intitulé *Rural Women Get Credit Consultation Review* (Women's CED Network 2002 :15) fait le constat suivant : « La majorité (55 pour 100) des entreprises recensées qui appartiennent à des femmes se trouvent dans le secteur des services – le commerce de détail, la restauration, le tourisme et la consultation. Le secteur des services, souvent, exige beaucoup de travail mais moins d'immobilisations, de sorte que les banques ont de la difficulté à évaluer la valeur tangible de ces entreprises.[*traduction*] ».

Comme beaucoup de femmes des régions rurales se lancent en affaires dans le secteur des services et que ces entreprises contribuent à l'essor économique des collectivités rurales, il est impératif de créer des programmes et des politiques qui appuient et prônent la valeur de ce travail. Le secteur bancaire devra quant à lui s'employer à abolir les embûches à l'obtention de crédit dans le secteur des services et à rendre ses critères de prêt beaucoup plus transparents (Rooney *et al.* 2003 : xi).

Poursuivre la recherche

En tout, 37 pour 100 de la population canadienne occupent des emplois atypiques. D'emblée, le terme *atypique* renforce la notion voulant que le travail autonome soit réservé à des citoyennes et citoyens de seconde zone. Les femmes entrepreneuses se plaignent souvent, partout au Canada, de ne pas être prises au sérieux par les ministères et les organismes gouvernementaux, ni par les établissements financiers (Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses 2003 : 9).Afin d'aider les entrepreneuses des régions rurales à gagner du respect, il faudra pousser la recherche afin de démontrer à quel point leur activité est bénéfique pour l'économie, les collectivités et leurs familles. Elles sont si nombreuses à être les propriétaires uniques d'entreprises non inscrites qu'il est impossible d'en déterminer le nombre exact, et encore moins la valeur de leur entreprise.

La province de Nouvelle-Écosse a également déposé un mémoire au Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses, par l'entremise du ministre du Développement économique en poste à ce moment, Cecil P. Clarke. Dans la lettre d'accompagnement, le ministre Clarke s'exprime ainsi : « La plupart des initiatives provinciales ne font aucun cas des différences entre les sexes, mais les femmes sont intéressées par les divers programmes et services, et elles y participent de façon continue [*traduction*]. » Pour appuyer cette affirmation, il fait référence à la nouvelle initiative de son Ministère, Youth Entrepreneurial Scholarship, qui a octroyé 27 bourses d'études. Parmi elles, six avaient été destinées à de jeunes femmes, selon le ministre (Office de développement économique de la N.-É. 2003). C'est moins que le quart des bourses octroyées. Peut-être serait-il grandement temps pour la province d'imposer des mesures de responsabilisation liée à l'égalité entre les sexes?

Les femmes entrepreneuses de la Nouvelle-Écosse et du Canada contribuent énormément à la mise au point de produits, à la prestation de services, à la création d'emplois et à l'enrichissement du fisc. On ne peut faire abstraction des femmes entrepreneuses des régions rurales dans l'élaboration de politiques. C'est leur seul espoir d'atteindre un jour l'égalité.

Développement économique communautaire

> Le DEC est la seule voie de salut pour les collectivités aux prises avec de graves difficultés économiques, ce qui, dans le contexte actuel, ne leur laisse guère d'autre choix que d'amorcer une transition vers la nouvelle économie. La plupart des autres stratégies de développement économique local ont échoué [*traduction*] (Gurstein 2001 : 43).

La Nouvelle-Écosse possède une vaste expérience du développement social et économique communautaire. On a beaucoup parlé notamment de la réussite du mouvement Antigonish dans les années 1930. Dans les années 1970, des organismes comme New Dawn Enterprises, à Sydney, et Human Resources Development Association Enterprises (HRDA), à Halifax, ont réussi à créer des entreprises fondées sur les principes du développement communautaire qui employaient des citoyennes et citoyens à faible revenu. En 1993, une recherche portant sur 10 projets canadiens de DEC avait mené à la conclusion suivante :

> Après 15 années d'exploitation de la HRDA, le profit [net] cumulé pour le gouvernement s'établit à 7 068 900 $. Pour l'année 1992 seulement, les bénéfices ont excédé les coûts de 1 476 786 $. À long terme, il faut en conclure que l'apport économique de la HRDA a largement compensé le soutien obtenu du gouvernement [*traduction*] (Perry et Lewis 1994 : 113).

De tels organismes continuent de prouver que des entreprises communautaires peuvent devenir de puissants moteurs des changements sociaux et économiques. Les spécialistes ne tarissent pas d'éloges sur le caractère unique, original, hautement innovateur de ces organismes, qui exigent un engagement à long terme, une base de connaissances très larges, la collaboration du gouvernement, l'établissement de partenariats, de la recherche et du capital. Sous maints aspects, elles fonctionnent selon une culture qui leur est propre.

Les bons organismes de DEC offrent tout un éventail de programmes, de services et d'activités étroitement liés. Leurs stratégies peuvent englober le développement social, la formation et l'éducation, le développement des entreprises et des coopératives, l'accès au capital, l'intendance environnementale et le perfectionnement des ressources humaines. Pour atteindre leurs buts, leur approche doit être souple, créative, polyvalente et globale, et ils doivent viser le long terme,en cherchant à nouer des liens avec des partenaires du public et du privé. Bref, ces organismes doivent faire preuve d'un dynamisme à toute épreuve pour mettre les capacités en valeur.

Il existe autant de modèles d'organismes de DEC que de collectivités qui en sont les instigatrices. Le seul lien qui les unit est le caractère local de la conception et de la conduite de la démarche de développement social et économique. Si rien n'empêche d'autres collectivités de reproduire les stratégies, les démarches et les éléments du modèle créé par une autre collectivité, le mieux pour un organisme est de s'inspirer du caractère distinctif d'une collectivité, à un moment précis de son développement. De cette façon, l'organisme est plus à même d'ancrer la croissance économique de la collectivité sur ses valeurs sociales. La croissance doit être durable et adaptée à l'environnement. Le modèle doit permettre aux travailleuses et aux travailleurs de se sentir en sécurité, capables d'évoluer dans le cadre de leur emploi. Il doit également donner une tribune populaire, pour que les gens puissent s'exprimer sur ce qui est le mieux pour leur collectivité. Il faut leur demander leurs points de vue avant de prendre des décisions qui auront des conséquences sur leur vie et sur leur gagne-pain. Les valeurs liées au DEC ont leurs racines dans les collectivités.

Au cours des dix dernières années, divers échelons de gouvernement ont parlé de développement économique communautaire dans leurs programmes d'activités, mais aucun n'a donné quelque marge de manoeuvre que ce soit aux collectivités dans le processus décisionnel. Cette vision gouvernementale du DEC a entraîné la dévolution des responsabilités aux collectivités, sans toutefois leur garantir le soutien ni les ressources nécessaires à l'exécution des tâches à accomplir, et encore moins les pouvoirs sans lesquels elles ne peuvent se prémunir des influences extérieures. Or, le DEC véritable suppose un transfert du pouvoir décisionnel du gouvernement à celles et ceux qui sont directement touchés par les décisions. Ce transfert permet de trouver des solutions aux problèmes sociaux et économiques, et d'aider celles et ceux qui vivent dans la pauvreté à conquérir leur autonomie et à devenir productifs.

Le développement économique communautaire donne à toutes les parties un rôle égal à la table des négociations, le gouvernement y compris. On ne lui demande plus de diriger ni de contrôler le processus de développement. Le gouvernement peut fournir les ressources, l'information, le capital et les outils qui stimuleront le processus de développement. Il peut créer les politiques et les programmes qui appuient et favorisent le développement durable dans le cadre du DEC. Malheureusement, au lieu de proposer des moyens de soutenir la création de véritables organismes de DEC, les politiques, les stratégies et les cadres de travail adoptés par le gouvernement mènent souvent à la création d'organismes quasi gouvernementaux chargés de faire le travail de DEC. Et même si le gouvernement fait parfois l'effort de consulter les collectivités au sujet de ses politiques ou de ses programmes, il le fait trop souvent une fois le façonnage terminé. C'est pourtant en cours d'élaboration qu'il a besoin de l'engagement et de la pleine participation des citoyennes et des citoyens.

> En dépit d'une croissance économique fulgurante, le Canada n'a pas réussi à éliminer la pauvreté, l'exclusion sociale et les disparités régionales. La solution ne se trouve pas dans un appareil gouvernemental sans cesse plus imposant, mais bien dans de nouveaux modèles d'organismes d'économie sociale, orientés sur la collectivité. Les entreprises communautaires et les organismes de développement économique communautaire trouvent des solutions aux problèmes sociaux par la voie des affaires et des moyens économiques. Les résultats sont impressionnants, malgré un apport et une présence limitée du fédéral (RCDÉC 2003 : Sommaire).

Au Québec, des organismes communautaires, soutenus par les politiques de développement économique du gouvernement, ont donné naissance au *secteur de l'économie sociale*. Ce modèle d'économie sociale est assimilé à un troisième secteur de l'économie afin de le différencier de l'économie de marché, de l'économie publique et du secteur non structuré (Vaillancourt et Tremblay 2002). Selon l'équipe Économie sociale, santé et bien-être, les entreprises et les organismes d'économie sociale regroupent les caractéristiques suivantes :

- Ils relèvent d'une association de citoyennes et de citoyens (et non d'actionnaires) qui tiennent compte des besoins de leurs membres. Les leaders de l'économie sociale sont les organismes communautaires, les coopératives et les organismes sans but lucratif.

- Leurs objectifs sont à la fois sociaux et économiques par nature. Cependant, les entreprises d'économie sociale ne sont jamais à but lucratif.

- Ils produisent des biens et des services, et fournissent des mécanismes d'appui à la citoyenneté (par exemple, des groupes de défenses des intérêts).

- Ils reposent sur une structure organisationnelle particulière pour la prise de décisions et leur modèle démocratique favorise l'engagement conjoint des employées et employés, des utilisatrices et utilisateurs et, dans certains cas, des membres de la collectivité dont ils font partie.

- Ils s'appuient plutôt sur des employés et employées rémunérés, et visent la création d'emplois. Toutefois, certains organismes d'économie sociale (qui ont une structure leur donnant un statut officiel d'organisme sans but lucratif) compte également sur le travail de ressources bénévoles. Beaucoup d'entreprises et d'organismes requièrent les services de ces ressources pour la prestation de certains services.

- Ils prônent la cohésion sociale et la formation d'un édifice social solide (Vaillancourt et Tremblay 2002 : 22).

Femmes des régions rurales et développement économique communautaire

> Les études ont démontré, l'une après l'autre, qu'aucune stratégie de développement ne peut être efficace si elle n'accorde pas un rôle prépondérant aux femmes. La pleine participation des femmes donne des résultats immédiats : les familles sont en meilleure santé et mieux nourries, et les revenus, l'épargne ainsi que le réinvestissement sont à la hausse. Ce qui vaut pour les familles vaut aussi pour les collectivités et, à long terme, pour l'ensemble du pays [*traduction*] (Annan 2002).

Partout au Canada et sur la scène internationale, les organismes de femmes, depuis des décennies, s'emploient à bousculer les choses afin que soit admise l'importance d'intégrer les objectifs de développement social dans les politiques et les programmes économiques. C'est sur cette base que le DEC axé sur les femmes a évolué. Les femmes y ont insufflé l'expérience et la compréhension profonde qu'elles ont acquises en faisant du travail dans leur collectivité, à l'échelon local. Elles ont tiré parti de la compétence issue du mouvement de justice sociale pour créer des organismes de DEC axés sur les besoins des femmes. Pendant des décennies, les collectivités du Canada ont pu compter sur le rôle pivot des femmes dans les domaine du travail communautaire, du bénévolat et de la défense du droit à l'égalité économique. Cette conscience aiguë, cette compréhension profonde des conséquences de l'inégalité économique forment l'assise du DEC axé sur les femmes.

Un rapport récent de la Fédération canadienne des femmes et du Women's Community Economic Development Council (Livingstone et Chagnon 2004 : 8) énumère toute une série de motifs impérieux pour justifier le mouvement de DEC axé sur les femmes. Cette analyse

de divers rapports de recherche démontre que les femmes sont l'objet d'une discrimination fondée sur le sexe au travail et dans le marché, et qu'il est plus difficile pour elle d'assurer leur sécurité économique; que l'autonomie financière accrue des femmes a une incidence directe sur leur propre santé et bien-être, et sur ceux de leur famille, et que les stratégies de DEC aident les femmes à faible revenu à exploiter leur plein potentiel, sur le plan collectif et personnel, de même qu'à réaliser la transformation positive à long terme de leur vie et de leurs conditions de vie.

Le Canada peut se vanter d'une très riche expérience en matière de DEC axé sur les femmes. Depuis le début des années 1980, des organismes comme WomenFutures CED Society ont beaucoup fait pour promouvoir le DEC axé sur les femmes, en offrant leur soutien à des groupes de femmes de la Colombie-Britannique et d'ailleurs au pays. Dans les années 1990, des organismes comme Women and Rural Economic Development (WRED) offraient toute une gamme de programmes et de services de DEC aux femmes des régions rurales de l'Ontario. Aujourd'hui, d'autres organismes ont pris la relève. Par exemple, le PARO Centre for Women's Enterprise, dans le nord-ouest de l'Ontario, offre des services de microcrédit, mais également un centre à la très petite entreprise pour les femmes, des programmes de formation et d'éducation, un magasin communautaire, ainsi que divers services de réseautage et de soutien à la commercialisation. La Women's Economic Equality Society, en Nouvelle-Écosse, a collaboré avec plus de 5 000 femmes des régions rurales à créer des programmes de perfectionnement des compétences et de formation, des services de soutien aux petites entreprises, d'accès à la technologie et au crédit, ainsi qu'à la rédaction d'une série de guides qui expliquent les concepts sous-jacents du DEC en termes simples, positifs pour les femmes. Depuis 1991, la Fédération canadienne des femmes a appuyé leur essor économique en prodiguant du soutien financier à divers projets de groupes communautaires de femmes tels que la formation des travailleuses autonomes, la réalisation d'études de faisabilité, la création de coopératives de travail et des entreprises à vocation sociale.

Le DEC axé sur les femmes s'articule autour des défis qui émaillent le quotidien des femmes et leur quête d'autonomie financière. Cette approche du DEC prône une stratégie globale, inclusive et à long terme, qui repose sur le renforcement des capacités des femmes. Les organismes se concentrent sur des besoins pratiques – par exemple, en matière de garde des enfants et de transport – afin d'habiliter les femmes à participer à l'économie. Les femmes visées vivent des réalités très différentes, mais le DEC s'intéresse plus particulièrement à celles qui ont un faible revenu. Parallèlement, le DEC axé sur les femmes cherche des moyens d'assurer l'égalité des femmes sur les plans politique, social et économique.

> La diversité des forces auxquelles sont confrontées les femmes pauvres et marginalisées est formidable : faible estime de soi, relations familiales complexes, communautés hostiles ou indifférentes, discrimination sexuelle systémique et harcèlement, chômage ou sous-emploi, manque d'éducation, âgisme, racisme, et un train-train quotidien qui laisse aux femmes très peu d'énergie pour songer à la possibilité de transformer leurs conditions (Murray et Ferguson 2001 : 12).

Le DEC poursuit l'objectif de lutter contre ces forces, en appuyant son oeuvre sur des valeurs et des principes essentiels. À la base de tout effort de DEC, ces valeurs et ces principes font en sorte que les objectifs du développement économique et social soient traités sur un même pied; que le caractère complexe de la vie des femmes se trouve au cœur du processus de développement; que les femmes soient conduites à l'autonomie au moyen de programmes d'épanouissement personnel axé sur l'estime de soi; que le travail non rémunéré des femmes à domicile et dans la collectivité soit valorisé; que des services de garderie et de transport leur soient offerts, selon des horaires souples; que les femmes des horizons les plus divers puissent participer; que la portée des stratégies de développement soit globale et que leur application soit holistique, ce qui comprend le perfectionnement des compétences et la formation, le soutien au travail autonome, l'offre de microcrédit ainsi que le soutien aux entreprises communautaires et aux coopératives; que le discours des affaires, de l'économie, du gouvernement et du développement soit simplifié; que le fossé numérique soit atténué par l'accès à l'information et aux technologies de communication; que des partenariats multisectoriels soient possibles entre des groupes communautaires, des organismes, des ministères et le secteur privé; que les réseaux, les groupes de soutien et les organismes locaux bénéficient de l'appui nécessaire pour acquérir la capacité intellectuelle, opérationnelle et financière essentielle pour mener à bien ce travail.

Le DEC axé sur les femmes se déploie autour d'une perspective centrale, qui anime le présent rapport :

> La distinction factice entre les objectifs économiques et sociaux est systémique dans les théories et les pratiques conventionnelles du développement économique. À l'opposé, l'essence même du DEC axé sur les femmes est l'intégration des objectifs sociaux et économiques, qui est à la base de la stabilité des collectivités à long terme [*traduction*] (Alderson et Conn 1988 : 38).

L'un des principaux défis du DEC axé sur les femmes est de faire comprendre l'importance des programmes destinés aux femmes et d'obtenir du soutien à cet égard. Nous avons entendu à maintes reprises des prestataires de services et des membres d'organismes de femmes se plaindre que le financement des projets de DEC axé sur les femmes est habituellement à court terme, que les engagements globaux et pluriannuels sont rares. Nous avons appris également de la part des personnes consultées qu'il n'existe manifestement aucune volonté politique ni politique publique à l'appui d'une programmation qui tient compte à la fois des hommes et des femmes. Les politiques qui régissent actuellement les programmes quasi gouvernementaux de DEC ne tiennent pas compte de la question des sexes et ils sont utiles pour les femmes seulement si les responsables de la prestation des services sont sensibles à la notion d'inclusion des femmes. « Un grand nombre d'initiatives de développement économique communautaire ne possèdent pas une analyse différentiée par sexe approfondie, et les femmes sont souvent laissées de côté » (Murray et Ferguson 2001 : 3).L'inclusion passe soit par des programmes expressément axés sur les femmes, soit par la prise en compte des conditions de vie des femmes dans l'élaboration des programmes censés être également accessibles à tous. Des décisionnaires nous ont confirmé qu'aucun palier de

gouvernement n'avait suivi une approche inclusive systémique à ce jour en matière de DEC. Pour dire le vrai, nos consultations nous ont convaincues que les programmes de DEC de la province visent la masse. Une personne prestataire de services énonce très clairement les liens à faire entre les questions sociales et économiques :

> *Les femmes noires cumulent des problèmes de pauvreté, de logement, de violence, de monoparentalité et de faible estime de soi. Le développement économique doit s'intéresser aux gens avant tout. L'égalité économique est impossible à réaliser sans l'égalité entre les personnes. C'est d'une complexité inouïe – il es impossible de parler de développement économique sans parler de développement social. Nous ne pouvons pas nous intéresser aux problèmes des femmes noires sans nous intéresser à ceux de leur famille. Leur famille est toute leur vie. C'est là qu'elles puisent leur force.*

En 2003, l'APECA a lancé l'initiative Femmes en affaires. La mise en œuvre a été confiée à des organismes partenaires, dont les CBDC. Le projet visait à créer des liens entre les femmes et des organismes existants de leur collectivité afin qu'elles y trouvent du soutien, de l'information et du financement. Or, ces organismes offrent des programmes essentiellement destinés au grand public. Par l'entremise de son centre d'affaires pour les femmes, situé dans une université dans une région urbaine, l'IFA emploie cinq facilitatrices et facilitateurs qui travaillent dans les collectivités rurales de la partie continentale de la Nouvelle-Écosse. Certes, l'IFA aide les femmes des régions rurales désireuses de démarrer ou de développer une entreprise, mais son influence est limitée par l'absence de politiques holistiques, axées sur les collectivités et sur les femmes à l'intérieur de ses programmes. Les programmes de DEC axé sur les femmes émanent généralement de la collectivité, qui assure leur mise en œuvre, et ils prennent la forme de stratégies holistiques et à long terme. Il est difficile d'établir avec certitude si l'APECA a attribué la totalité de son budget réservé à l'entrepreneurship des femmes à l'IFA, ce qui aurait pour conséquence d'étouffer l'essor d'autres approches de DEC communautaires et axées sur les femmes. Faut-il le rappeler, à la base de ces approches nouvelles se trouve le changement social.

Assises du DEC axé sur les femmes

Dans un rapport récent, DRHC (2002 : 26) préconise le DEC comme stratégie efficace de soutien à l'emploi des femmes dans les régions en crise économique comme la région de l'Atlantique. Quel rôle faut-il attendre des gouvernements pour lancer le mouvement? Tout d'abord, ils doivent reconnaître que leurs politiques, leurs initiatives et leurs cadres de travail ont des répercussions différentes pour les hommes et pour les femmes. Si la situation des femmes des régions rurales n'est pas prise en compte à l'étape de l'élaboration, il ne peut rien en sortir de bon pour elles. Si on ne consulte pas les femmes des régions rurales à l'étape de l'élaboration, ou si on fait fi de leurs points de vue, l'incidence ne pourra pas non plus être positive. La réussite du DEC axé sur les femmes passe obligatoirement par son intégration dans les politiques gouvernementales et des mesures d'appui à l'intérieur des programmes. Quand l'égalité entre les sexes a fait l'objet d'une prescription – comme c'est le cas au sein

du gouvernement fédéral –, il faut en faire une priorité, ce qui malheureusement tarde à venir, même au fédéral.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) s'est engagée à ce que ses activités de développement profitent également aux hommes et aux femmes, un engagement qu'elle a scellé en adoptant la politique Intégration de la femme dans le développement. Ce geste contribue à la démonstration de plus en plus nette que la recherche de l'équité des sexes et la planification sensible aux différences hommes-femmes ont tout à fait leur place dans une stratégie d'efficience économique. Des établissements financiers du monde entier ont déjà reconnu qu'il était primordial d'investir dans les femmes pour garantir un développement durable. Ce faisant, on s'assure d'une croissance économique soutenue, d'un bien-être accru des familles et de la réduction de la pauvreté – parce que les avantages socioéconomiques du développement sont ainsi répartis plus équitablement. Comme l'a fait remarquer une personne prestataire de services d'une région rurale de la Nouvelle-Écosse :

> *L'intérêt des femmes doit s'ancrer au cœur des politiques.*

Suivant un rapport récent du Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse (Lord et Martell 2004 : 44) :

> Une approche communautaire et axée sur les femmes du DEC intègre au développement économique du marché du travail les objectifs sociaux majeurs pour les femmes à faible revenu : la réduction de la pauvreté; l'inclusion sociale; la revitalisation des collectivités marginalisées; l'adaptation des lieux de travail pour les personnes handicapées, de même que l'offre d'horaires souples tenant compte des responsabilités familiales [*traduction*].

Engagements financiers à l'égard du DEC axé sur les femmes

Les femmes des régions rurales étant les grandes oubliées dans l'ancienne économie, il s'ensuit évidemment qu'elles se retrouveront encore plus loin derrière quand viendra le temps de relever les défis de la nouvelle économie. C'est une erreur historique qui ne pourra être corrigée ni à court terme, ni facilement. La dernière décennie a été ponctuée de replis des gouvernements par rapport aux plus pauvres. Nous avons assisté à la mort de nombreux programmes de financement de fonctionnement. Ils ont été remplacés par le financement de projets à court terme, qui doivent correspondre aux priorités étroites et sans cesse changeantes du gouvernement. Le DEC axé sur les femmes aidera les femmes des régions rurales à se tailler une place dans la nouvelle économie si les gouvernements acceptent de fournir du financement à long terme.

Le soutien financier des activités de base des organismes de DEC axé sur les femmes pose les fondements à partir desquels on pourra s'attaquer aux problèmes sociaux et économiques, et donner la chance aux femmes d'amorcer un processus d'épanouissement véritable. Il faut rétablir le financement des projets pluriannuels, car les mécanismes de financement à court terme empêchent de travailler dans une vision à longue portée. Les femmes qui vivent dans la pauvreté ont besoin de programmes de préparation à l'emploi à plus long terme, ainsi que de

programmes exhaustifs de formation et de perfectionnement. C'est leur porte de salut pour gagner la confiance, les compétences et les connaissances nécessaires à leur transition de la pauvreté à un emploi stable.

> Les organismes communautaires de femmes travaillent sans relâche pour améliorer la sécurité financière des femmes et les mener à l'autonomie. Toute une infrastructure d'organismes communautaires de femmes réunit déjà le savoir et la compétence pour offrir les programmes, mais la base de financement est très précaire. Ces organismes ont besoin de mécanismes de financement plus durables afin d'accroître la capacité des collectivités à voir elle-même à la transition de leurs membres vers l'emploi [*traduction*] (Lord et Martell 2004 : 46).

Il faudra en outre prévoir des fonds pour l'établissement de mécanismes non conventionnels et des programmes communautaires de crédit à l'intention des femmes qui veulent mettre sur pied une très petite ou une petite entreprise, mais qui ne peuvent offrir de garantie et qui n'ont pas d'antécédents de crédit. Il faut également fournir des capitaux de placement pour favoriser la création d'entreprises communautaires et de coopératives qui offriront des possibilités de formation et d'emploi aux femmes des régions rurales, ainsi que des services aux collectivités rurales. « L'absence de financement de fonctionnement représente un handicap majeur – on n'insistera jamais assez – pour le DEC axé sur les femmes » [*traduction*] (Livingstone et Chagnon 2004 : 101).

Le renforcement des capacités en matière de DEC axé sur les femmes

Le DEC axé sur les femmes représente une approche inclusive et holistique du développement économique, qui accorde beaucoup de valeur à l'apport des femmes à leur foyer et à la collectivité, dans le domaine des affaires et dans le milieu du travail de la nouvelle économie. Les organismes doivent pouvoir compter sur du soutien financier et technique pour renforcer leur capacité à accomplir ce travail.

> Le renforcement des capacités d'une collectivité toute entière propose une avenue holistique pour résoudre les problèmes et améliorer la qualité de vie. C'est justement cette complexité qui donne sa richesse et son attrait au concept de renforcement des capacités d'une collectivité [*traduction*] (Torjman 1998 : 3).

Les organismes et les collectivités qui ont fait ce travail de renforcement des capacités ont compris qu'ils devaient s'engager à atténuer la pauvreté et à éliminer la discrimination. Ils comprennent également l'importance d'habiliter les autres pour être en mesure d'installer les structures nécessaires au développement social et économique à long terme. Voici le commentaire à ce sujet d'une personne prestataire de services consultée :

> *Nous l'avons su tout de suite quand l'organisme a atteint sa capacité opérationnelle : dorénavant, les entreprises soutenues étaient rentables, les emplois créés étaient de vrais emplois, nous pouvions offrir des salaires et*

> *des avantages décents qui autorisaient les gens à envisager un avenir sans aide sociale, nous investissions dans les entreprises locales, nous menions des programmes d'alphabétisation et de formation, nous employions des professionnelles et professionnels qualifiés et novateurs, et nous pouvions collaborer avec le gouvernement et les entreprises à titre de partenaire égal.*

Il faut donner l'opportunité aux organismes de tirer profit de leur propre capacité opérationnelle, financière et humaine de façon honnête, progressiste et coopérative. Les femmes doivent avoir la possibilité d'acquérir les compétences techniques requises pour le démarrage d'entreprises sociales et économiques. Elles ont besoin d'outils et de ressources pour prêter leur concours à la prestation de programmes efficaces, et elles doivent également pouvoir créer les réseaux qui leur permettront d'apprendre des expériences des autres et de partager les leurs. Enfin, elles doivent pouvoir compter sur des politiques qui valorisent et apprécient l'apport des femmes aux collectivités. « Les organismes de DEC axé sur les femmes ont besoin de formation, de perfectionnement des compétences et de possibilités d'établir des réseaux pour renforcer leur capacité à fournir des services et du soutien aux femmes en matière de développement des affaires, des organisations et personnel [*traduction*] » (Livingstone et Chagnon 2004 : 105).

Il faut énormément de connaissances et de compétences pour diriger un organisme sans but lucratif, mettre sur pied divers programmes de perfectionnement des compétences et de formation, établir et gérer un fonds de crédit non conventionnel, créer et exploiter des entreprises communautaires rentables, faire connaître ses activités et obtenir du soutien, et nouer des partenariats durables avec des parties publiques, privées et communautaires. C'est ce genre de travail qui mènera à la création d'emplois de la nouvelle économie à l'intention des femmes qui vivent dans une collectivité rurale. Si les gouvernements acceptent de soutenir la création d'organismes de DEC axé sur les femmes et le renforcement de leur capacité, les femmes des régions rurales pourront compter sur un nouveau secteur de développement économique pensé expressément selon leurs besoins complexes, qui peut les aider à gagner une sécurité financière.

Le rétablissement de l'infrastructure

Nous avons insisté quelques fois dans le rapport sur la nécessité de débarrasser les infrastructures des obstacles qui bloquent l'accès des femmes des régions rurales à la nouvelle économie. Les femmes sont les principales dispensatrices de soins aux enfants. En Nouvelle-Écosse, le taux de pauvreté infantile de 19,2 pour 100 est le troisième plus élevé au Canada (Raven et Frank 2003). De toute évidence, il faut établir des politiques visant l'offre de services de garderie de qualité, accessibles et abordables dans les régions rurales. Les services de garderie représentent la pierre angulaire d'une structure de soutien à l'accès des femmes à la nouvelle économie.

La structure doit également faciliter le transport. En Nouvelle-Écosse, la plupart des collectivités rurales sont dénuées de réseaux de transport publics ou privés. Or, si elles ne peuvent compter sur un moyen de transport fiable, les femmes ne peuvent tout simplement pas profiter des possibilités économiques.

Les femmes pauvres des régions rurales doivent ajouter à ces difficultés celles que leur imposent les règles et les règlements des régimes d'aide sociale. Si nous voulons que toutes les femmes puissent participer au DEC, nous devons nettoyer leur parcours de tout ce qui les décourage et les empêche de progresser. Une personne prestataire de services résume ainsi le problème : Comment les femmes bénéficiaires de l'aide sociale peuvent-elles trouver une place dans la nouvelle économie alors qu'elles n'ont même pas le téléphone, un service qui n'est pas considéré essentiel par nos régimes de soutien du revenu?

Les technologies de l'information et des communications sont indissociables de la nouvelle économie. L'accès à cette infrastructure est indispensable pour y faire sa place. Par conséquent, il faut permettre aux femmes de se brancher et leur donner le soutien nécessaire une fois qu'elles sont branchées. Une personne prestataire de services souligne à cet effet à quel point il peut être difficile pour une bénéficiaire de l'aide sociale de même espérer accéder à la nouvelle économie alors que les ordinateurs d'occasion reçus gracieusement dans le cadre d'un projet sont reconnus à titre d'éléments d'actifs.

Le renforcement de la capacité de recherche et développement

Nos consultations auprès de décisionnaires ont montré très nettement que les politiques publiques seront transformées et les programmes de soutien aux femmes améliorés quand le corpus de recherche aura démontré les influences et décrit les expériences du DEC axé sur les femmes. Divers organismes, dont la WEE Society, WomenFutures, le WRED, la Fédération canadienne des femmes et le Women's Community Economic Development Council, ont produit d'innombrables analyses critiques de ce processus de développement axé sur les femmes. Cependant, il faudra continuer de financer la recherche pour mesurer les répercussions et étudier les expériences, les stratégies ainsi que les techniques novatrices qui constituent la trame de cette approche de développement.

Le DEC axé sur les femmes doit être reconnu comme moyen de régler les problèmes qui sont le lot de tant de femmes des régions rurales. Il est par ailleurs impératif de créer un réseau national de femmes capables d'insuffler l'énergie nécessaire à l'essor du DEC axé sur les femmes, afin que les femmes aient enfin voix au chapitre dans le processus d'élaboration des politiques nationales. Le Women's Community Economic Development Council, un tout nouvel organisme, s'intéresse à la recherche et à l'élaboration de politiques à l'appui du DEC axé sur les femmes.

L'application de l'analyse comparative entre les sexes

Dans son budget de mars 2004, le gouvernement fédéral annonçait des crédits pour le développement communautaire et l'économie sociale. Il est impérieux que les organismes de DEC axé sur les femmes participent à la prise de décisions aux échelons national et provincial, pour s'assurer qu'on tienne compte des différences entre les sexes à l'étape de la conception des cadres stratégiques et de leur mise en oeuvre, de même que dans l'élaboration des stratégies d'évaluation. Le gouvernement du Canada doit saisir cette occasion unique de jouer son rôle de leader en la matière. Il doit garantir à toutes les artisanes du développement des collectivités canadiennes que le gouvernement du Canada sera satisfait quand tous les aspects de ses programmes comprendront un mécanisme d'analyse comparative entre les sexes.

Points saillants

- Il est impératif de bien comprendre l'effet des politiques économiques pour les hommes et les femmes. Nos travaux de recherche et les consultations que nous avons menées nous ont convaincues que les femmes seront traitées comme des égales quand elles seront invitées comme des partenaires égales aux processus de planification, de mise en oeuvre et de suivi des politiques économiques.

- Le chapitre présent les types de programmes de développement économique qui peuvent découler d'une politique économique inclusive.

- Nous avons insisté sur l'importance des très petites et des petites entreprises de femmes, ainsi que sur la nécessité de se doter de politiques économiques qui soutiennent et valorisent l'apport précieux des femmes à l'économie.

- Nous avons présenté le DEC axé sur les femmes comme étant un processus de développement inclusif, fondé sur des programmes qui reconnaissent l'importance de la famille dans la vie des femmes, leur contribution par l'entremise de leur travail non rémunéré à domicile et dans les collectivités, les obstacles systémiques fondés sur le sexe qui sont le lot quotidien des femmes, ainsi que les possibilités inhérentes à une vision à long terme et au renforcement des capacités.

- Nous avons souligné l'annonce du gouvernement fédéral dans son budget de mars 2004 concernant l'augmentation du financement pour le DEC et l'économie sociale, en insistant sur l'absolue nécessité d'intégrer les femmes dans le processus décisionnel au fédéral et au provincial, afin que l'égalité des sexes devienne réalité.

8. L'ÉLABORATION DES POLITIQUES ET LES MÉCANISMES D'ÉGALITÉ DES SEXES

Au cours des 20 dernières années, le gouvernement fédéral a adopté divers mécanismes visant à intégrer l'analyse comparative entre les sexes au processus d'élaboration des politiques. En 1995, il lançait son *Plan pour l'égalité entre les sexes*, qui était articulé autour du concept de l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes[1]. Depuis, Condition féminine Canada a collaboré avec divers ministères afin d'élaborer et de mettre en oeuvre l'analyse comparative entre les sexes[2] comme moyen privilégié d'assurer que toutes les politiques fédérales visent l'égalité des sexes.

Depuis 1995, le fédéral a adopté quelques politiques avantageuses pour les femmes, notamment en matière de congé de maternité ou de paternité. Néanmoins, les résultats de la présente recherche révèlent que les modifications apportées à plusieurs politiques clés du fédéral ont détérioré les conditions de vie de beaucoup de femmes vivant dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, et particulièrement celles qui ont le moins de chances de trouver un emploi dans la nouvelle économie . Nous avons souligné dans un chapitre précédent que les femmes n'étaient plus considérées comme un groupe désigné aux fins des programmes gouvernementaux. Nous avons évoqué également la restructuration des régimes d'assurance-emploi et de sécurité sociale du fédéral, et ses effets dévastateurs pour les femmes, qui ont dû essuyer des pertes de revenu et des possibilités de formation, la disparition de leur sécurité financière et la culmination des taux de pauvreté infantile en Nouvelle-Écosse. Nous avons vu par ailleurs comment les politiques de financement ont mis les bâtons dans les roues aux organismes communautaires, et surtout ceux qui soutenaient auparavant la formation et l'employabilité des femmes. Enfin, nous avons décrit comment des politiques économiques n'ont pas réussi à établir et à surveiller des résultats propres à chacun des sexes.

Comment comprendre que cette détérioration ait été possible alors qu'on s'employait par ailleurs à mettre en oeuvre le *Plan pour l'égalité entre les sexes*? Notre vision de l'égalité des sexes à l'intérieur du processus d'élaboration des politiques nous a été inspirée par une analyse de documents traitant des mécanismes d'égalité des sexes, de même que des consultations de fonctionnaires occupant des postes de gestion et de direction, au fédéral et au provincial, qui sont responsables de l'élaboration des politiques appliquées en Nouvelle-Écosse.

Dans ce dernier chapitre, nous porterons notre regard sur les « mécanismes officiels » de promotion du droit à l'égalité des femmes, y compris la stratégie qui a orienté l'action du gouvernement fédéral et qui visait l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes, ainsi que et l'outil privilégié de mise en oeuvre, l'analyse comparative entre les sexes . L'objet d'une analyse comparative entre les sexes est de considérer la réalité vécue par les hommes et les femmes afin de démontrer les répercussions différentes d'une politique. À l'échelon provincial, aucune politique d'égalité des sexes ne guide le processus d'élaboration des politiques et des programmes, ni les mécanismes de financement. Il faut souligner cependant l'action du CCCFNE, créé en 1977, qui veille à la prise en compte de la question de l'égalité

entre les sexes dans certains domaines stratégiques de l'élaboration des politiques provinciales.

Avant d'étudier les données issues de nos consultations et de l'analyse des politiques, nous aborderons brièvement le concept de l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes.

Interprétations concurrentes de la notion d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes

Teresa Rees (1998), dans son analyse des politiques relatives à l'égalité d'accès à la formation dans l'UE, estime que l'interprétation féministe de l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes vise à changer les structures existantes en intégrant des objectifs en matière d'égalité au processus d'élaboration des politiques. Cette vision tient pour acquis que la plupart des structures, des politiques et même les concepts sont androcentriques et qu'ils reposent sur des normes issues des modèles masculins de travail, aussi bien dans le public que dans le privé[3]. Il s'agit d'une approche centrée sur la transformation des structures, qui suppose la prise en compte de différences multiples et en étroite relation.

Selon Rees, trop peu de mesures d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes ont un réel pouvoir transformateur. « Le concept à la base de l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes vise l'intégration d'objectifs d'égalité à toutes les politiques. Force est de constater pourtant qu'une telle orientation peut laisser indemnes les priorités, les postulats et les valeurs de la culture dominante » [*traduction*] (Rees 1998 : 68). Elle met en garde contre « le risque que l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes ne serve de prétexte à la cessation de mesures positives [*traduction*] » (p. 167). Si on en juge par les résultats de notre recherche, il semblerait que les politiques canadiennes ont malheureusement succombé à ce danger.

Pour que les mécanismes d'égalité des sexes soient efficaces, aux dires de Rees, ils doivent être précédés de procédures et de pratiques prescrites expressément dans les lois. Parallèlement, les politiques publiques doivent perpétuer les stratégies positives telles que les programmes de formation axés sur les femmes, financés de façon permanente par le gouvernement[4]. En effet, tant que notre société continuera d'être divisée par différents facteurs d'inégalité, et tant que le « contrat de genre » continuera d'influencer le domaine privé, la discrimination à l'égard des femmes sera maintenue, et encore plus si elles subissent des inégalités de nature financière et raciale. Il faut réaliser que l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes sera longue, et qu'il faut maintenir intacts les programmes axés sur les femmes tout au long du processus. L'abolition complète des projets ciblés pour donner toute la place au processus d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes risque fort de nous faire déraper vers une interprétation trop générale du « traitement égal ». Rees affirme que ce dérapage s'est déjà produit dans l'UE. Certes, on entretient tout un discours autour de l'intégration, « le laisser-aller règne au sein du FSE [Fonds social européen] en matière d'égalité des chances, le modèle du traitement égal étant agrémenté de quelques mesures positives ». Cette attitude fait en sorte

que le suivi de la question de l'égalité laisse grandement à désirer » [*traduction*] (Rees 1998 : 168).Le même constat s'applique au Canada et à la Nouvelle-Écosse.

Sensibilité à la question des sexes dans les politiques publiques et l'élaboration des programmes

Selon les commentaires recueillis au cours de nos consultations, l'analyse comparative entre les sexes revêt une importance toute relative dans la prise de décisions. Les hauts fonctionnaires de divers ministères fédéraux et provinciaux ne semblent pas s'y intéresser de façon systématique ou régulière (à l'exception peut-être des fonctionnaires de RHDCC et du ministère des Services communautaires, qui abordent souvent les « questions propres aux femmes »). S'il peut arriver qu'au fédéral on fasse une analyse plus formelle selon le sexe à diverses étapes du processus d'élaboration des politiques, il est certain qu'elle est complètement occultée à l'échelon local, là où on interprète les politiques et formule les programmes et les stratégies de mise en oeuvre régionale.

L'un des problèmes associés à l'analyse comparative entre les sexes est qu'elle ne fait pas partie intégrante de l'élaboration des politiques. Il semble que, à maints égards, l'ACS soit perçue comme une liste de vérifications et que son application soit superficielle. Les fonctionnaires qui ont participé à nos consultations sont catégoriques : l'ACS n'est pas une priorité. Depuis l'annonce du *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, en 1995, les femmes ne constituent plus un groupe désigné aux fins de l'élaboration de politiques afférentes à des programmes et à des projets de financement ciblés au sein du fédéral, et les tentatives d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes par le biais de l'ACS semblent plutôt lentes et, dans certains cas, inefficaces[5].

Lors de nos consultations, nous avons posé des questions concernant l'application des outils d'ACS. En Nouvelle-Écosse, nous pouvons affirmer sans grand risque de nous tromper qu'elle est sous-utilisée, sous-évaluée et marginalisée, tant dans les bureaux régionaux du fédéral qu'à l'échelon provincial. Voici un commentaire souvent entendu :

> *L'ACS? Non, je ne vois rien ici qui me permet de dire qu'on s'en préoccupe. C'est la même chose pour toutes les initiatives du genre. Nous cochons des cases... parfois. Mais l'analyse comparative entre les sexes n'a jamais fait partie de nos programmes. On ne l'applique jamais, même si notre région en aurait bien besoin. Je sais que des documents ont été distribués et que des gens travaillent dans ce domaine à Ottawa. Mais je ne pourrais pas vous dire dans quelle direction ces gens travaillent ni ce qu'ils font. Jamais nous n'avons de contact avec eux.*

Un seul parmi les groupes consultés nous a confirmé qu'il envisageait d'appliquer une grille d'analyse tenant compte des différences entre les sexes. Il s'agit de fonctionnaires de RHDCC, qui a instauré une politique établissant un cadre d'intégration permanente de l'ACS dans les processus de l'ensemble du Ministère, en 2003. Ce ministère fédéral se préoccupe depuis longtemps déjà des questions propres aux femmes par l'entremise de son Bureau de la

main-d'oeuvre féminine, et plus récemment de la Direction de la politique et de l'analyse comparative entre les sexes. En décembre 2003, DRHC a été scindé en deux ministères distincts (Développement social Canada et Ressources humaines et Développement des compétences Canada). Cette division a entraîné la disparition de la Direction. Il faudra poursuivre la recherche afin de déterminer si les deux ministères seront en mesure de remplir les engagements à l'égard de l'égalité des sexes, de mettre en oeuvre la politique sur l'analyse comparative entre les sexes et de maintenir le soutien au Réseau des conseillers et conseillères sur les enjeux homme-femme.

Au provincial, le désintérêt à l'égard de l'ACS laisse supposer que rien dans le système n'oblige les décisionnaires à tenir compte de la différence entre les sexes dans les processus d'élaboration des politiques, des stratégies et des plans d'action. Une personne interrogée au provincial résume la situation comme suit :

> *Des termes comme optique tenant compte des différences entre les sexes et lentille rurale sont des notions en vogue au fédéral, qui font à l'occasion leur chemin jusqu'au provincial.*

Nous voulions savoir par ailleurs comment les hauts fonctionnaires abordent la question du genre dans leurs discussions au sujet du processus d'élaboration des politiques. Nous voulions particulièrement savoir si des termes comme *ACS* faisaient partie de leur discours ou si leur approche penchait plutôt vers une application égale aux hommes et aux femmes. Les réponses indiquent que peu d'engagements ont été pris concernant l'ACS, qu'on donne peu de formation dans ce domaine et qu'on comprend mal de quoi il s'agit. La question sur la façon de traiter la question des différences entre les sexes a entraîné cinq types de réponses :

> *Tout dépend des parties en présence.*
>
> *Nous ne nous préoccupons plus de la question des femmes.*
> *Le financement est disponible également pour tous les projets.*
>
> *Égalité des sexes est synonyme de préoccupations propres aux femmes.*
>
> *L'égalité des sexes est une affaire de chiffres.*

Tout dépend des parties en présence.
Certaines personnes consultées ont affirmé que la question des sexes surgissait seulement si certaines personnes en particulier « se trouvaient à la table ». Il peut s'agir de fonctionnaires préoccupées ou préoccupés par la question, de femmes issues de groupes communautaires, ou encore du CCCFNE. Il arrive également que la question surgisse quand les leaders d'un ministère ou d'une direction ont pris des engagements précis à cet égard. Il ressort de ces observations que si la question des sexes n'est pas enchâssée dans les principes fondamentaux et dans les processus de responsabilisation et de suivi, il revient à celles et ceux qui sont directement intéressés de soulever la question.

Nous ne nous préoccupons plus de la question des femmes
Beaucoup des personnes consultées dans les ministères fédéraux et provinciaux, de même que dans les bureaux régionaux ont répondu que les enjeux propres aux femmes n'étaient plus à l'ordre du jour, parce que l'approche préconisée était dorénavant celle de l'intégration de ces considérations. Ces fonctionnaires nous ont insisté sur le fait que les programmes s'adressent autant aux hommes qu'aux femmes[6]. Contrairement à l'intention d'origine, qui accordait à l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes un pouvoir transformateur, la réflexion n'est plus de mise. Il en résulte un modèle neutre d'application égale aux hommes et aux femmes, celui-là même qui, aux dires de Rees (1998 : 29), contribue tout simplement à perpétuer les inégalités au sein de la société.

Le financement est disponible également pour tous les projets.
Cette déclaration résume très bien le concept fondateur du modèle de l'égalité des chances. Nous avons montré au chapitre 5 que, dans le cas des politiques économiques en particulier, la question des sexes ne semble prise en compte ni dans les plans d'action ni dans les rapports, malgré l'intérêt accordé à la notion d'inclusion dans les documents de politique et de stratégie. Nos consultations auprès du personnel de bureaux régionaux de ministères fédéraux et de hauts fonctionnaires du provincial confirment que, de façon générale, très peu de programmes de développement économique sont axés sur les femmes en Nouvelle-Écosse. Ces dernières années, quelques programmes axés sur les femmes ont été proposés dans le domaine de l'éducation et de la formation. À l'avis des personnes interrogées, les divers programmes sont offerts également aux hommes et aux femmes. L'hypothèse sous-jacente veut que, en matière de développement économique, l'important soit de trouver les « meilleurs projets », ceux qui donneront le meilleur rendement. Les politiques et les programmes de financement tendent à favoriser les projets les « plus prometteurs » sur le plan du développement économique. Selon cette approche, les hommes et les femmes doivent être « traités de façon égale ».

Égalité des sexes est synonyme de préoccupations propres aux femmes.
Il arrive que la question de l'égalité des sexes soit assimilée aux préoccupations propres aux femmes (sous-entendues la violence familiale et tout ce qui concerne les soins aux enfants et aux personnes âgées). Or, toute approche qui associe les femmes aux problèmes qui leur sont propres ne peut pas mener à la compréhension des relations entre les sexes comme faisant partie des processus sociaux et, par conséquent, de leur inclusion dans les discussions autour des mesures en matière de politiques et de programmes.

L'égalité des sexes est une affaire de chiffres.
Il arrive également que la question des sexes soit assimilée à une affaire de chiffres – contingents prescrits dans les programmes, nombre de femmes siégeant à des conseils ou à des comités consultatifs. Quand nous leur avons demandé comment la question des sexes était abordée dans leur processus d'élaboration des politiques, beaucoup nous ont répondu que lors des consultations auprès de la collectivité, on faisait en sorte d'avoir une juste représentation des femmes, de même que dans les conseils et les comités consultatifs.

Aucune de ces façons de voir n'envisage la question des sexes comme un ensemble de relations sociales à l'origine de l'attribution des pouvoirs et des privilèges au sein d'une société. Si elle était utilisée de façon optimale, l'ACS insufflerait une profonde compréhension de la réalité à toutes les étapes du processus décisionnel, depuis la conception et la mise en oeuvre des politiques jusqu'au suivi et à la responsabilisation. Malheureusement, personne dans les milieux consultés n'a mentionné que des méthodes d'analyse comparative entre les sexes étaient utilisées pour mieux comprendre l'incidence différente de leur politiques pour les femmes.

Nous pouvons donc affirmer qu'aucun engagement à l'égard de l'atteinte de l'égalité entre les sexes ne transparaît dans les principes sur lesquels les décisionnaires s'appuient pour élaborer les politiques. C'est une constatation un peu étonnante si on considère que le gouvernement fédéral s'est lui-même engagé à promouvoir l'égalité entre les sexes.

Problèmes afférents à l'analyse comparative entre les sexes au Canada

Le rapport publié par CFC en 2001 illustre de façon éloquente à quel point il est difficile de faire adopter l'ACS dans les ministères fédéraux en général. Ce rapport explique le processus d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes par l'entremise de l'ACS, qui comporte trois grands volets : le volet politique (« les engagements sont-ils énoncés et soutenus avec autorité? »), le volet institutionnel (« les structures adéquates sont-elles en place? ») et le volet technique. Le rapport fait état de progrès positifs autour des deux premiers volets, mais il souligne la « nécessité d'apporter des améliorations sur le plan technique puisqu'il faut s'attarder à l'adaptation de concepts et de méthodologies pour la gamme des secteurs d'activités nécessaires à une analyse comparative entre les sexes efficace »(CFC 2001 : 1).Nos recherches nous portent cependant à croire que les trois volets doivent être améliorés.

Chacun des ministères fédéraux doit, avec l'aide de CFC, mettre au point ses propres outils et indicateurs, une approche qui semble-t-il a donné lieu à des disparités dans l'application de l'ACS d'un ministère à l'autre (CFC 2001). Justice et Santé Canada se sont tous deux dotés d'outils analytiques et d'indicateurs très étoffés dans leurs champs de compétences respectifs, de même que RHDCC. D'autres ministères n'ont pas terminé ce travail et s'emploient à élaborer leurs mécanismes de mise en oeuvre. Ils se butent à des données, des connaissances et une capacité insuffisantes pour entreprendre l'analyse. Les progrès apparaissent particulièrement au ralenti au chapitre des politiques économiques, peut-être parce que les théories économiques conventionnelles sont fondées sur un postulat de neutralité entre les sexes[7]. L'administration publique abrite deux discours parallèles qui s'appuient sur l'élaboration non sexiste des politiques[8]. Ce genre de postulats de base sur l'application égale entravent l'intégration réelle de l'analyse comparative entre les sexes dans les principes fondateurs des politiques ministérielles.

Au provincial, les mécanismes sont encore plus rudimentaires, ce qui laisse supposer, et nos recherches l'ont démontré, que les ententes de partenariat entre le fédéral et le provincial ne donnent pas la même importance aux questions d'égalité des sexes, et que l'ACS et les indicateurs associés ne sont pas intégrés d'emblée dans les cadres de politique et d'action qui s'ensuivent. À ce sujet, nous avons notamment entendu que les ODR n'appliquaient pas de

mécanisme provincial d'analyse comparative entre les sexes ou de responsabilisation à l'égard des résultats en matière d'inclusion des sexes. Il est impératif que le gouvernement provincial améliore la capacité et le mandat des organismes chargés d'assurer l'égalité des sexes.

Quels types de mécanismes d'égalité des sexes faut-il établir au Canada et en Nouvelle-Écosse?

La promotion de projets de financement axés sur les femmes

Quand le fédéral a adopté sa politique sur l'ACS en 1995, elle a été associée à la notion d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes. Dans son sillage, la politique a entraîné l'abandon des programmes destinés aux femmes par plusieurs ministères, de même que la fin de nombreux projets de financement axés sur les femmes. Pour aider les ministères à réaliser l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes, il avait été prévu d'établir des mécanismes d'analyse comparative entre les sexes à tous les échelons et dans tous les processus. Cependant, comme nous l'avons vu, l'intégration de l'ACS a été très lente. Résultat : les ministères responsables des politiques qui influent sur l'accès des femmes des régions rurales à un emploi de la nouvelle économie ont échoué à s'adapter à leurs besoins multiples et étroitement liés.

Cette progression trop lente de l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes dans l'ensemble des ministères et à tous les échelons des régimes provincial et fédéral a amené, selon nous, le gouvernement fédéral à abandonner beaucoup trop hâtivement les projets de financement axés sur les femmes prévus dans les politiques. Les mêmes réserves ont été formulées concernant la situation dans l'UE (voir Rees 1998). Selon les analystes, tant que la société européenne ne sera pas totalement exempte d'inégalités marquées entre les sexes, il faudra maintenir les programmes axés sur les femmes *de même que* la mise en oeuvre systématique de l'analyse comparative entre les sexes, à toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques (recherche, formulation, mise en oeuvre, suivi et responsabilisation).

Dans cette optique, l'une des principales recommandations de la présente étude vise le rétablissement de la désignation des femmes à titre de groupe ciblé aux fins de l'élaboration des politiques fédérales. Dans une perspective stratégique, il est primordial de maintenir les programmes et des mécanismes de financement stables axés sur les femmes. « Désigner les femmes comme étant une priorité et prendre acte de cette désignation en attribuant des budgets ciblés [sont des gestes essentiels] pour encourager l'élaboration de stratégies expresses pour le marché du travail local, qui tiennent compte des différences entre les sexes et, ce faisant, mettent en évidence les situations et les besoins des femmes [*traduction*] » (Rees 1998 : 156). Cette approche à double volet (une programmation axée sur les femmes, fondée sur une politique qui leur accorde un statut de groupe désigné, conjuguée à une stratégie d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes par l'entremise de l'ACS) est incontournable tant que la société n'aura pas aboli les inégalités entre les sexes (telles qu'elles sont mesurées par les taux de pauvreté, les tendances dans l'emploi, les salaires, les pensions et, à l'intérieur des foyers, la division des tâches ménagères).

Le soutien et le financement des organismes appelés à jouer un rôle dans l'élaboration de politiques favorables aux femmes

Pour que les politiques soient efficaces, les personnes les plus touchées doivent participer à leur élaboration. Les collectivités et d'autres groupes d'intérêt peuvent contribuer au processus d'élaboration à force de démarchage de l'électorat et, plus directement, par le travail des groupes de pression auprès des partis politiques ou des hauts fonctionnaires. Le gouvernement pourrait choisir de consulter la population et les groupes d'intérêt à divers stades du processus. L'élaboration des politiques dépend énormément des parties prenantes au processus mais, compte tenu de sa complexité, il est difficile de réunir les bonnes personnes à la bonne étape et au bon moment. Cela explique pourquoi il est si difficile de faire entendre les besoins de groupes particuliers tels que les femmes des collectivités rurales. Le processus lui-même soulève le problème de l'efficacité de la consultation. On ne peut pas savoir non plus dans quelle mesure les décisionnaires s'intéressent aux rapports d'analyse comparative entre les sexes préparés par des groupes communautaires de défense des intérêts. Plusieurs personnes prestataires de services nous ont dit douter de pouvoir faire entendre leur voix, même si on les invitait aux tables rondes ou aux consultations sur des projets de politique et des documents de travail. Les exercices de consultation se déroulent souvent une fois que les thèmes centraux des politiques ont été établis, et il est rare, aux dires des prestataires de services, qu'on y apporte quelque changement malgré leurs commentaires.

Un facteur en particulier a entravé la participation efficace des groupes communautaires à l'élaboration des politiques canadiennes : la nature capricieuse des relations entre le provincial et le fédéral. Au cours de la dernière décennie, le cadre fédéral-provincial d'élaboration des politiques sociales, de formation et de développement économique a été caractérisé par des bouleversements profonds, des frontières floues, des transferts des champs de compétence et des responsabilités, ainsi qu'une gouvernance à multiples échelons. Ces mouvements ont agi de telle façon que les groupes communautaires et de défense des intérêts ne savaient plus où donner de la tête pour influencer les politiques. Se prononçant sur les répercussions de ce phénomène pour les femmes, Rankin et Vickers (2001 : 16) remarquent que, en pratique, les pouvoirs sont mal définis pour ce qui est de l'élaboration des politiques qui touchent le plus les femmes. « L'obstacle auquel se butent le plus souvent les groupes de défense de l'égalité des femmes, dans nombre de pays, est le remaniement perpétuel des gouvernements [...] Ces changements fréquents nuisent à la continuité des mécanismes nationaux » [*traduction*] (p.15).

Un autre facteur a grandement influencé la capacité des femmes de la société civile à se faire entendre : l'effritement du financement des groupes communautaires. Les centres de femmes et les programmes d'éducation communautaires ont tous souffert de la disparition du financement de fonctionnement. Les compressions de personnel et le fardeau d'avoir à renouveler constamment les demandes de financement laissent peu de place pour le travail de promotion des droits. Il est impératif de rétablir les mécanismes de financement de fonctionnement et pluriannuel pour que les organismes puissent souffler un peu et donner un cadre à leur expertise, leur sagesse et leur analyse et faire en sorte qu'on en tienne compte dans le processus décisionnel. Il faudra en outre revoir le mode de consultation auprès des collectivités rurales et des groupes de femmes.

La responsabilisation et le suivi des stratégies et des résultats en matière d'égalité des sexes
L'une des principales failles de l'ACS est l'intérêt porté aux politiques mais non aux attentes relatives à des décisions concrètes à cet égard, ni aux résultats attendus de stratégies visant la sécurité économique et sociale des femmes. Une entrevue avec une personne prestataire de services de premier plan au provincial nous a permis de comparer l'ACS et un processus décisionnel tenant compte des différences entre les sexes. Voici ses commentaires :

> *Il ne faut pas confondre analyse et résultat... On peut faire une tonne d'analyses sans qu'il y ait de résultat tangible. [Nous avons besoin d'un processus d'analyse comparative entre les sexes qui entraîne la prise en compte des différences dans le processus décisionnel, et dont les résultats seront] une justice, une égalité et une dignité accrues pour les femmes.*

Il faut poursuivre les recherches au sein des gouvernements fédéral et provincial pour déterminer dans quelle mesure les attentes en matière d'égalité des sexes sont intégrées aux plans d'action et aux stratégies. Tout au long du rapport, nous avons souligné divers domaines qui bénéficieraient d'un suivi des mécanismes de responsabilisation.

Le processus d'élaboration des politiques doit englober un volet de recherche, qui doit s'appuyer sur une compréhension du schéma complexe des relations sociales, à l'intérieur duquel la vie des hommes et des femmes s'organise différemment au sein de la société canadienne. Dans la publication de Statistique Canada intitulée *Femmes au Canada : Rapport statistique fondé sur le sexe* (édition 2000), on trouve des données démographiques de base sur les hommes et les femmes, et la Direction générale du savoir de RHDCC fournit des données pertinentes aux fins de ses programmes. Cependant, nous avons réalisé que les données ventilées selon le sexe ne sont jamais à l'avant-plan de la réflexion, que ce soit en matière de mise en oeuvre des politiques ou de suivi. Le fait que le processus stratégique de multiples ministères ne s'appuie pas sur une analyse comparative entre les sexes ni sur un processus décisionnel tenant compte des différences entre les sexes (à l'échelon régional et provincial) s'explique en partie par la méconnaissance de cette approche. On peut aussi penser qu'on manque de statistiques ventilées selon le sexe et judicieusement recueillies dans maints ministères et bureaux, et qu'on n'y a pas suffisamment recours.

Le *Cadre d'intégration des femmes dans l'APEC* (APEC 2003) établit que les données ventilées selon le sexe donnent

> de l'information essentielle pour l'analyse comparative entre les sexes et la compréhension des contributions économiques, des conditions et des situations de vie des hommes et des femmes [...] si elles sont recueillies selon des concepts et des méthodes qui tiennent compte des rôles des hommes et des femmes, de leur réalité, de leurs conditions de vie et de leur situation dans toutes les sphères et tous les aspects de la société – notamment, les niveaux d'alphabétisation, la propriété d'entreprises, l'emploi, les écarts salariaux, les personnes à charge, la propriété foncière et immobilière, les prêts et le crédit, les dettes [*traduction*].

Un aspect primordial consiste à déterminer l'angle d'évaluation de la valeur des statistiques aux fins de la collecte. Le type de statistiques que recueille et utilise Industrie Canada, notamment, permet-il aux responsables des politiques économiques d'avoir une vue d'ensemble des failles dans l'infrastructure sociale qui bloquent l'accès des femmes des régions rurales à ses programmes et à ses projets économiques, ou à ceux de l'Office de développement économique? À cet égard, nous partageons l'opinion de Condition féminine Canada (2001 : 1) : la mise en oeuvre de l'ACS demande que l'on s'attarde « à l'adaptation de concepts et de méthodologies pour la gamme des secteurs d'activités ».

Le rapport de CFC de 2001 soutient que la mise au point d'outils et de mécanismes pour chaque secteur doit reposer sur une étude exhaustive des différences selon le sexe, ou « données analytiques ». Les décisionnaires doivent avoir à leur disposition des données de recherche accessibles et opportunes, des données de base fiables ainsi que des statistiques ventilées selon le sexe recueillies sur une base permanente. Cette dernière exigence revient constamment dans les documents étudiés concernant les politiques fédérales et provinciales. Nombre d'auteures et d'auteurs consultés ajoutent que les statistiques doivent être ventilées non seulement selon le sexe, mais également selon les groupes de femmes ou d'hommes (femmes des régions rurales, Afro-Néo-Écossaises, femmes handicapées, femmes autochtones, Acadiennes, immigrantes et femmes membres d'autres minorités visibles). L'absence de telles statistiques empêche d'approfondir la connaissance des conditions de vie de ces femmes et les progrès accomplis. Sans ces données, il est difficile de prescrire des mécanismes de responsabilisation et de les faire respecter. Il est tout autant difficile de favoriser des décisions efficaces tenant compte des différences entre les sexes à l'intérieur des processus d'élaboration des politiques. Pour favoriser la production de rapports annuels de qualité sur l'évolution de la situation, il faut établir des mécanismes de responsabilisation et de suivi des résultats attendus en matière d'égalité des sexes.

Si la perspective tenant compte des différences entre les sexes et de la ruralité n'est pas intégrée au processus fédéral d'élaboration des politiques et si, aux échelons provincial et local, rien n'oblige à appliquer cette perspective, il est peu probable que l'on s'intéresse jamais à la réalité des femmes vivant en région rurale ou qu'on comprenne les répercussions et les lacunes des politiques, des stratégies et des plans d'action.

Points saillants

- Beaucoup d'instances gouvernementales ont une compréhension très superficielle de l'analyse comparative entre les sexes .

- L'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes a fait long feu comme stratégie de promotion de l'égalité des femmes au Canada. Elle a par ailleurs entraîné la cessation des programmes d'action positive axés sur les femmes.

- Pour être efficace, l' intégration des considérations liées à l'égalité des sexes doit être conjuguée au rétablissement et à l'élargissement des projets de financement axés sur les femmes des gouvernements fédéral et provincial.

- Il faut recadrer l'analyse comparative entre les sexes dans un processus d'élaboration des politiques qui prévoit que les décisions sont prises dans cette optique et que des résultats attendus selon le sexe sont intégrés aux mécanismes de responsabilisation et de suivi.

- Il faut créer une collectivité de femmes qui participent à l'élaboration des politiques en fournissant du financement pluriannuel stable aux groupes de femmes œuvrant en faveur de l'égalité et en améliorant les mécanismes de consultation.

9. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

De multiples exemples de stratégies économiques globales, articulées sur les principes fondateurs de la nouvelle économie, ont provoqué des ajustements structuraux qui ont été nuisibles pour les femmes, et notamment celles qui sont désavantagées par la pauvreté, un handicap, la race, l'appartenance ethnique ou leur lieu de résidence. Il faut prendre garde maintenant de ne pas adopter d'autres politiques qui risqueraient de marginaliser encore plus ces groupes. Au contraire, les nouvelles politiques devront tenir compte de leurs besoins et leur ouvrir de nouvelles perspectives de participation à la société. Notre étude a mis au jour une série de défis qui empêchent les femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse de tirer profit des possibilités de la nouvelle économie. Nous avons appris par ailleurs que les politiques de promotion et de développement de la nouvelle économie réussissent rarement à abolir ces obstacles. À vrai dire, la majorité de ces politiques sont le fruit de processus limités qui ne font aucun cas de leurs répercussions sur les femmes ou sur les collectivités rurales.

Nous avons passé au crible une gamme étendue de politiques publiques et de programmes connexes afin d'en dégager les principaux éléments déterminants de la condition économique des femmes. Nous avons de plus réfléchi à des politiques qui seraient favorables à la pleine participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie. Nous avons conclu que les obstacles les plus sérieux à cet égard viennent de politiques économiques insensibles à la situation des femmes des régions rurales, de politiques sociales inadéquates et limitatives, ainsi que de la trop faible intégration des politiques sociales, économiques et de l'emploi. Les femmes pourront devenir parties prenantes de la nouvelle économie quand l'élaboration de ces politiques s'inscrira dans un cadre systémique de sensibilisation et de responsabilisation à l'égard des questions liées au sexe. Des politiques et des stratégies globales sont nécessaires pour mettre au jour les incompatibilités des régimes intergouvernementaux et intragouvernementaux avec les besoins de certains groupes de femmes.

Les femmes sont les grandes oubliées des politiques économiques de la Nouvelle-Écosse et du Canada. De fait, les décisionnaires réfutent tout lien possible entre le sexe et les politiques économiques. Un tel parti pris présuppose que les politiques économiques n'ont rien à voir avec les domaines traditionnellement visés par les politiques sociales, tels que les services de garde et l'aide au revenu. Or, nous affirmons que les faits démontrent tout le contraire. L'adoption de plus en plus fréquente de politiques également applicables aux hommes et aux femmes s'est faite au détriment de ces dernières, en inhibant peu à peu leur capacité à améliorer leur sort sur le plan économique.

À la lumière de l'analyse que nous avons faite des politiques gouvernementales existantes de promotion et de développement de la nouvelle économie, nous concluons qu'une révision complète des politiques s'impose pour que les femmes des régions rurales puissent participer pleinement à l'économie.

1. Élaborer des politiques publiques qui reposent sur des principes d'égalité et sur la pleine intégration de l'analyse comparative entre les sexes, de la planification et du processus décisionnel.

Des politiques publiques fondées sur les principes de l'égalité permettraient aux femmes de devenir des participantes et des partenaires à part entière de la planification, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation de l'élaboration des politiques et des programmes. Des politiques égalitaires garantiraient l'offre parallèle de programmes généraux et de programmes ciblés. Dans cette optique, nous recommandons les modifications suivantes aux politiques et aux programmes :

- Les politiques gouvernementales doivent rétablir les programmes de financement des initiatives de formation, de perfectionnement professionnel, de développement social et économique à l'intention des femmes. Pour être efficace, la démarche d'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes doit englober des programmes de financement prévus expressément pour les femmes, au fédéral et au provincial.

- Le gouvernement du Canada doit prévoir une analyse comparative entre les sexes à toutes les étapes de l'élaboration des politiques, depuis la conception, la planification et la prise de décision jusqu'à l'interprétation et, enfin, la mise en oeuvre nationale ou régionale des programmes et des stratégies. Tout au long du processus, des travaux de recherche et d'analyse seront menés pour mettre au jour, définir et atténuer les effets différents des mécanismes selon le sexe.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit témoigner de sa volonté d'assurer l'égalité entre les sexes en prescrivant l'intégration d'un mécanisme décisionnel qui tient compte des différences entre les sexes dans le processus d'élaboration des politiques.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent exiger que des données ventilées selon le sexe soient recueillies et utilisées tout au long du processus d'élaboration des politiques. Le fait que le processus d'élaboration des politique ne prévoit aucune analyse comparative entre les sexes s'explique en partie par l'absence de statistiques ventilées selon le sexe, sans lesquelles il est très difficile de dresser un profil des femmes et de faire le suivi des progrès accomplis. Sans de telles données, on peut difficilement imposer un cadre de responsabilisation et le faire appliquer, et on ne peut pas effectuer une analyse comparative entre les sexes efficace lors de l'élaboration des politiques.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit recueillir des données afin de dresser le profil des femmes des régions rurales, y compris le profil des Afro-Néo-Écossaises, des femmes handicapées, des femmes autochtones, des Acadiennes, des immigrantes et d'autres femmes faisant partie de minorités visibles.

- Les gouvernements doivent intégrer des mesures exécutoires visant l'égalité entre les sexes (mécanismes de responsabilisation, de collecte de données, de suivi et d'évaluation) à leurs politiques ainsi qu'aux stratégies, cadres de travail et programmes financés qui en découlent.

- Les gouvernements doivent instituer des mécanismes de financement stables et pluriannuels à l'appui des groupes de femmes œuvrant dans le domaine de l'élaboration des politiques, pour améliorer l'efficacité des mécanismes de consultation sur les politiques.

2. Élaborer des politiques économiques favorisant la pleine participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie.

Les politiques axées sur la nouvelle économie doivent être équitables pour les régions rurales. Elles devront s'inscrire dans un cadre systémique de sensibilisation aux différences entre les sexes et de responsabilisation pour assurer l'inclusion et la reconnaissance de la valeur des femmes des régions rurales. Pour mettre en valeur de des femmes et le développement économique communautaire axé sur les femmes, il faut tenir compte d'éléments comme l'accès au crédit, les modalités de travail atypiques, les régimes de garderie, l'accès aux TIC, l'admissibilité aux prestations d'assurance-emploi et aux programmes de sécurité sociale. L'investissement dans ces domaines est primordial pour permettre aux femmes d'exploiter les possibilités offertes par la nouvelle économie.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent veiller à une répartition plus équitable des fonds publics afin que les politiques et les programmes axés sur l'innovation, la recherche et le développement, le transfert technologique, ou encore la croissance et le développement bénéficient autant aux collectivités rurales qu'aux collectivités urbaines du pays.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent adopter des politiques axées sur l'égalité des sexes applicables à tous les organismes de développement économique financés par le public. Ces politiques devront rattacher aux programmes de financement des mécanismes de responsabilisation, de collecte de données ventilées selon le sexe, de suivi et d'évaluation, en plus d'instaurer des mesures exécutoires qui permettront de cerner les répercussions des programmes sur divers groupes de femmes des régions rurales.

- Le gouvernement du Canada doit exiger que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique se donne des objectifs d'égalité entre les sexes, en offrant parallèlement des programmes pour la population en général et des programmes ciblés pour les femmes. L'Agence s'acquitterait ainsi de la responsabilité législative qui lui incombe de défendre les intérêts, les priorités et les préoccupations du Canada atlantique auprès des décisionnaires du gouvernement fédéral.

- Le gouvernement du Canada doit financer des travaux de recherche sur les femmes entrepreneuses, afin de mieux les connaître et de mieux les comprendre, et de cerner les obstacles systémiques auxquelles elles sont exposées.

- Le gouvernement du Canada doit étudier l'incidence des politiques sur les travailleuses autonomes, de plus en plus nombreuses au pays, leur contribution à l'économie et leur situation. Le gouvernement doit reconnaître que les systèmes en place sont truffés d'inégalités à leur égard et il doit adopter des politiques pour redresser cette situation.

- Le gouvernement du Canada doit offrir des programmes économiques qui tiennent compte d'aspects qui ont un intérêt particulier pour les femmes entrepreneuses : l'accès au microcrédit; les programmes d'assurance-emploi et de sécurité sociale; les possibilités de mentorat et de réseautage; l'acquisition de compétences en affaires; les programmes d'information et gouvernementaux; le soutien aux entreprises du secteur des services.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent reconnaître la force du développement économique communautaire axé sur les femmes comme véhicule favorisant l'accès des femmes des régions rurales à l'emploi dans la nouvelle économie, en lui donnant droit de cité dans leurs politiques et leurs programmes.

- Les gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse doivent instaurer des mécanismes qui garantiront le financement des organismes de développement économique communautaire axé sur les femmes dont l'objectif est de créer la capacité opérationnelle, financière, technique et de recherche nécessaire pour offrir des services de formation et d'emploi à long terme qui favoriseront la pleine participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie.

- Le gouvernement du Canada doit appliquer une analyse des différences entre les sexes à toutes les initiatives de financement découlant de l'annonce de crédits supplémentaires pour le développement économique communautaire et l'économie sociale dans le budget de mars 2004.

3. Élaborer des politiques sociales qui poseront les fondements de l'inclusion, de l'innovation et de l'égalité.

Pour promouvoir l'accès des femmes à la nouvelle économie, les politiques sociales doivent prévoir des mesures dans les domaines notamment de l'accès à des services de qualité en matière de garde et d'éducation des enfants en bas âge; des inégalités du système d'aide au revenu; de la création d'emplois intéressants, de l'assurance-emploi et de l'apprentissage continu.

- Le gouvernement du Canada doit établir et financer un régime universel, de qualité supérieure et souple de garderie et d'éducation des enfants en bas âge, sans lequel les femmes des régions rurales n'auront jamais accès à l'éducation et à l'emploi dans la nouvelle économie.

- Le gouvernement du Canada doit revoir les règles d'admissibilité à l'assurance-emploi afin de donner plus de chances aux travailleuses autonomes et à un nombre plus élevé de femmes qui occupent des emplois atypiques ou à temps partiel.

- Le gouvernement du Canada doit revoir les règles d'admissibilité à l'assurance-emploi afin de donner plus de chances aux personnes au chômage ou qui ne sont pas visées par le régime. Il y a pénurie de services d'emploi dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse pour les femmes qui ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi.

- Les gouvernements doivent adopter un système de collecte systématique de statistiques ventilées selon le sexe pour être en mesure d'analyser les répercussions des programmes en place pour les femmes des régions rurales, y compris les groupes suivants : Afro-Néo-Écossaises; femmes handicapées; femmes autochtones; Acadiennes; immigrantes et autres membres de minorités visibles.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit prolonger la période maximale d'indemnisation des bénéficiaires de l'aide sociale qui font des études postsecondaires à temps plein, qui est actuellement de deux années.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit intégrer à sa politique d'aide sociale des stratégies d'éducation et d'emploi à long terme à l'intention des femmes désireuses de participer à des programmes de formation poussée et de transition au marché du travail.

- Les gouvernements doivent rétablir le financement de fonctionnement à long terme aux organismes communautaires de formation et de défense de l'égalité des femmes afin d'en faire une infrastructure durable essentielle à l'élaboration des programmes et des politiques communautaires.

- Les gouvernements doivent rétablir le financement pluriannuel axé sur les projets afin de favoriser l'offre de programmes communautaires de formation et de perfectionnement professionnel dans les collectivités rurales.

- Les gouvernements doivent fournir du financement direct, sur une base pluriannuelle, aux organismes locaux de femmes afin de les aider à mettre sur pied des programmes de préparation à l'emploi assortis d'une gamme étendue de services de soutien dans les domaines notamment de la formation professionnelle, du recyclage, du counselling, de l'adaptation au milieu, des techniques de recherche d'emploi, des programmes d'initiation au travail et de la formation en informatique et en économie.

- Les gouvernements doivent concevoir des mécanismes de financement viables et à long terme à l'appui des programmes d'accès aux technologies et de formation à l'intention des femmes vivant dans les collectivités rurales. L'adoption de politiques favorisant l'accès des femmes aux TIC est devenue un impératif. À cet escient, les politiques seront axées particulièrement sur l'insertion sociale, l'acquisition de connaissances en informatique, la création de programmes souples tenant compte de l'expérience des femmes, ainsi que sur l'accès à faible coût ou gratuit aux TIC pour contrer le fossé numérique.

- Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse doit appuyer des initiatives qui visent à renforcer la capacité du Nova Scotia Community College à réduire les inégalités entre les sexes : création d'un bureau de l'égalité hommes-femmes; élaboration de politiques et d'initiatives axées sur l'égalité entre les sexes et qui favorisent particulièrement l'accès des femmes des régions rurales aux programmes d'apprentissage de métiers et technologiques (par exemple, horaires

à temps partiel, services de garderie sur le campus, cours préparatoires de rattrapage en mathématiques et en sciences, prêt d'ordinateurs).

- Les gouvernements doivent collaborer avec la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et les chambres de commerce dans les régions rurales, et miser sur l'expérience des collèges communautaires et des groupes de femmes locaux pour sensibiliser les employeurs aux avantages d'engager des femmes et d'offrir de la formation à leurs employées afin de favoriser leur avancement dans les emplois de la nouvelle économie.

- Les gouvernements doivent améliorer et accélérer la diffusion d'information sur le marché du travail dans les régions rurales, en s'alliant le soutien d'organismes gouvernementaux et communautaires. Des services améliorés de transition vers le marché du travail permettront une meilleure vue d'ensemble des perspectives d'emploi dans la nouvelle économie.

- Les gouvernements doivent exploiter au maximum les possibilités du partenariat pour faire progresser la cause de l'égalité des sexes, en exigeant l'intégration de stratégies d'égalité entre les sexes et de mesures des résultats dans les ententes (comme c'est le cas déjà des ententes sur la formation postsecondaire et en milieu de travail).

4. Élaborer des politiques économiques et sociales qui tiennent compte des régions rurales du Canada et des besoins de ces collectivités.

Les politiques économiques et sociales doivent prendre en compte les besoins particuliers des collectivités rurales du Canada – dont l'un des plus importants est l'amélioration de l'infrastructure rurale. Les politiques économiques actuelles, de façon directe ou non, font la part belle aux régions urbaines. Ce parti pris, en plus d'accentuer le clivage entre régions rurales et régions urbaines, contribue à aggraver l'état de sous-développement des régions rurales au Canada.

- Les gouvernements doivent veiller à ce que tous leurs ministères appliquent les principes de la « lentille rurale » à leurs politiques économiques et sociales.

- Les gouvernements doivent se doter de mécanismes de responsabilisation et de processus de suivi garantissant que les régions rurales bénéficient d'un traitement équitable dans les processus d'affectation des fonds et de mise en oeuvre des programmes associés aux initiatives de la nouvelle économie. À cette fin, ils devront recueillir des données sur les répercussions de la nouvelle économie dans les régions rurales.

- Les gouvernements doivent veiller au maintien et à l'expansion de l'infrastructure rurale (dans le domaine du transport en particulier), pour favoriser l'exploitation de toutes les possibilités offertes par la nouvelle économie.

- Le gouvernement du Canada doit doter les régions rurales d'une infrastructure complète de télécommunications.

- Les gouvernements doivent faire en sorte que les citoyens et les entreprises des régions rurales aient accès aux TIC, en leur fournissant notamment des installations de distribution, du matériel, de la formation, des technologies informatiques et divers logiciels.

ANNEXE A. MÉTHODE DE RECHERCHE

Notre modèle faisait appel à un amalgame de méthodes (analyse documentaire; entrevues et analyse statistique) qui ont été appliquées aux quatre volets de la recherche. Les horaires des entrevues ont été préparés et analysés par l'équipe de recherche. Des principes déontologiques afférents à l'anonymat, à la confidentialité et au consentement éclairé ont été observés.

Volet 1 : Analyse de la documentation et des données secondaires

La recherche a tout d'abord porté sur les politiques, les monographies et les publications pertinentes, et particulièrement sur des recherches régionales, nationales et internationales liées à des politiques de développement économique, social, éducationnel et du marché du travail. Nous avons ciblé des politiques importantes et les failles de ces politiques qui nuisent à l'entrée des femmes des régions rurales dans la nouvelle économie. Une analyse des données statistiques secondaires pertinentes a ensuite permis de tracer un profil statistique des femmes des régions rurales en Nouvelle-Écosse.

Volet 2 : Analyse des politiques et entrevues auprès de prestataires de services et de groupes de défense des intérêts

Le volet 2 nous a permis de poursuivre l'analyse des politiques et de documenter parallèlement l'incidence des processus de mise en oeuvre et de responsabilisation sur la participation des femmes des régions rurales à la nouvelle économie. Nous avons réalisé des entrevues auprès de prestataires de services de première ligne, ce qui comprenait des groupes de défense des intérêts diversifiés sur le plan géographique et culturel (la liste des organismes approchés figure ci-dessous). Les entrevues avec les personnes qui sont en lien direct avec les femmes des régions rurales – qui souvent font office de point de liaison entre les plans de mise en oeuvre des politiques et les conditions de vie réelle de ces femmes – ont été fort utiles pour comprendre les répercussions des politiques sur la participation des femmes à la nouvelle économie, mais aussi les changements qui s'imposent pour remédier aux lacunes.

Volet 3 : Entrevues auprès des décisionnaires

Le volet 3 de la recherche comprenait la validation et la formulation de recommandations stratégiques. Pour ce faire, des entrevues individuelles ont été menées auprès de fonctionnaires responsables de l'élaboration des politiques et des processus de mise en oeuvre au sein de divers ministères fédéraux et provinciaux (la liste des ministères et organismes approchés figure ci-dessous). Ces entrevues nous ont permis de vérifier notre interprétation des politiques, de mieux comprendre les priorités nationales, régionales et provinciales qui orientent leur travail, et de discuter des difficultés qui les empêchent de livrer des politiques adaptées aux besoins connus des femmes des régions rurales. Nous avons également examiné les orientations qui guident les décisionnaires dans différents domaines de politiques, et nous avons échangé sur des façons d'accroître le caractère inclusif des politiques et des processus d'élaboration des politiques.

Volet 4 : Formulation de recommandations en matière d'initiatives stratégiques

Le volet 4 a été consacré à la formulation de recommandations et à la rédaction d'un rapport sur les conclusions tirées des volets précédents. Le rapport donne des recommandations de modifications aux politiques ainsi qu'aux processus de mise en oeuvre et de prestation dans les domaines des politiques sociales et des programmes connexes, de l'économie, du DEC axé sur les femmes, des TIC, du développement technologique et des petites entreprises, de l'éducation et du perfectionnement des compétences.

Organismes, agences et ministères consultés

Des représentantes et représentants des organismes et agences ci-dessous ont participé aux consultations :

- Antigonish Femmes's Resource Centre
- Centre d'excellence de l'Atlantique pour la santé des femmes (Diversity Program)
- Colchester Regional Development Agency
- Halifax Regional C@P Association
- Association des Acadiennes de la Nouvelle-Écosse
- Lakeside Employment Resource Centre
- LEA Place Women's Centre
- Association métropolitaine pour l'établissement des immigrants
- Nova-Scotia Disabled Persons Commission
- Sheet Harbour Job Search Centre
- Women's Economic Equality (WEE) Society

Des représentantes et représentants des ministères suivants ont participé aux consultations :

- Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse
- Ministère des services communautaires de la Nouvelle-Écosse
- Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse
- Office de développement économique de la Nouvelle-Écosse
- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Partenariat rural canadien
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada
- Santé Canada
- Industrie Canada

ANNEXE B. CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIONS RURALES

Chômage

Les taux de chômage sont plus élevés dans la plupart des régions non métropolitaines du Canada que dans les régions métropolitaines, sauf dans les Prairies (Bollman 2001 : 15), et c'est au Canada atlantique qu'ils sont les plus élevés au pays, de façon marquée (Letourneau et McDermott 2001 : 7). Selon le Recensement de 1996, les taux de chômage en Nouvelle-Écosse se situaient entre 8,6 pour 100 dans la Municipalité régionale d'Halifax et 21,9 pour 100 dans la municipalité régionale du Cap-Breton; le taux combiné des trois comtés à plus forte ruralité était de 19,3 pour 100. Il faut ajouter à cela que les taux de chômage sont souvent sous-estimés parce qu'ils excluent les personnes qui ne sont pas en recherche de travail.

Activité dans le marché du travail

L'activité dans le marché du travail a augmenté plus rapidement dans le Canada atlantique qu'ailleurs au Canada depuis le milieu des années 1990, malgré un retard qui perdure par rapport à la moyenne nationale. En Nouvelle-Écosse, l'activité dans le marché du travail est plus élevée dans la région de Halifax, soit 69 pour 100 en août 2003 (Atlantic Provinces 2003).

Revenu

Dans toutes les provinces, les revenus sont plus faibles dans les régions rurales que dans les régions urbaines. Une proportion plus importante de la population rurale se trouve au bas de l'échelle au chapitre du revenu, et un plus grand nombre vit dans une pauvreté permanente, notamment à cause des taux plus élevés d'emplois saisonniers et temporaires (à court terme) et des plus faibles salaires horaires (Vera-Toscano *et al.* 2001 : 4). Le plus grand écart entre les revenus des résidentes et résidents des villes et des régions rurales se trouve en Nouvelle-Écosse et au Manitoba. Entre 1980 et 1995, la croissance du revenu rural per capita a été la plus marquée dans les provinces maritimes mais, à cause de l'augmentation du nombre de personnes à faible revenu dans les zones urbaines, la disparité au chapitre du revenu reste fort élevée (Singh 2002 : 1–7).

Les régions rurales affichent la plus faible proportion de familles à faible revenu selon le SFR, mais c'est là que la proportion est la plus forte selon la Mesure de faible revenu (MFR)[12] (Rupnik *et al.* 2001 : 19-21). Les personnes à faible revenu se retrouvent le plus souvent dans l'un des groupes suivants : les femmes en âge de travailler; les personnes vivant seules; les personnes mariées qui ont des enfants de moins de 25 ans à charge et les femmes monoparentales (Vera-Toscano *et al.* 2001 : 4). Les familles rurales paient moins d'impôts (parce que leur revenu est plus faible) et elles reçoivent plus de paiements de transfert par l'entremise des prestations d'assurance-emploi, de pension et du crédit d'impôt pour enfants (Bollman 2001 : 60-62). Suivant le Recensement de 1996, les trois comtés les plus ruraux

avaient les plus faibles revenus moyens de la province. Le plus urbain, la Municipalité régionale de Halifax, enregistre le revenu moyen le plus élevé.

Migration de sortie

Les taux de migration de sortie sont élevés au Canada atlantique, un phénomène qui touche particulièrement les régions rurales en général. Les déclins de population attribuables à la migration de sortie en Nouvelle-Écosse vont de négligeables à très élevés. Par contre, la population est en hausse dans les comtés ruraux de Hants, Kings, Colchester et Lunenburg (Hachey 2002). Des mouvements de migration d'entrée et de sortie des jeunes (de 0 à 24 ans) se déroulent à l'intérieur des provinces et entre les provinces, dans toutes les régions de la Nouvelle-Écosse. À l'intérieur de la province, seule la Municipalité régionale d'Halifax (qui compte quatre universités et trois campus du collège communautaire) affiche un taux de migration d'entrée positif des jeunes de 18 à 24 ans[13].

Industrie

Les schémas de l'emploi et de l'industrie dans les régions rurales et urbaines affichent une belle uniformité partout au pays. Dans les régions rurales, les concentrations de main-d'oeuvre dans les services à la production – finances, assurances, immobilier, services aux entreprises, construction et autres – tendent à être moins fortes. Les secteurs des services publics et sociaux – éducation, santé et les trois paliers de gouvernement – y sont les plus représentés. En outre, l'emploi dans les zones non métropolitaines est plus concentré dans les secteurs primaires, des ressources et de la fabrication (Bollman 2001 : 51–54).

Éducation

Dans le domaine de l'éducation, le fossé entre les régions rurales et urbaines ne fait aucun doute. Le Canada rural est en règle générale moins scolarisé que le Canada urbain, tous groupes d'âge confondus : le taux d'adultes des régions rurales n'ayant pas terminé leurs études secondaires est plus élevé, et celui des universitaires moins élevé. Selon l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes[14], les niveaux sont plus faibles dans les régions rurales, en général, et la proportion des adultes ayant un très faible taux d'alphabétisation y est nettement supérieur. Les régions rurales comptent également moins d'adultes au haut de la pyramide scolaire et les taux de formation y sont faibles (Letourneau et McDermott 2001 : 3-9). Les données sur la Nouvelle-Écosse confirment les tendances canadiennes : les niveaux de scolarité en Nouvelle-Écosse rurale sont plus faibles que dans les régions urbaines (Rural Communities Impacting Policy 2003). Les élèves qui quittent le secondaire en Nouvelle-Écosse[15] ont plus souvent obtenu le diplôme dans certains comtés ruraux que dans la région métropolitaine d'Halifax, ce qui porte à croire que les plus faibles niveaux de scolarité dans les régions rurales peuvent être attribuables à la plus forte population de personnes âgées et à la migration de sortie des jeunes, qui partent pour poursuivre des études supérieures ailleurs.

ANNEXE C. LES FEMMES DANS LA NOUVELLE-ÉCOSSE RURALE

Au sujet des données

À moins de mention à l'effet contraire, les données utilisées pour ce profil sont des données à l'échelon des comtés recueillies pour les Profils des communautés du Recensement de 2001 de Statistique Canada, ainsi que *Nova Scotia Statistical Review 2002*, réalisée par le ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse (les sources sont indiquées en légende des tableaux). Les profils des collectivités sont les seuls corpus de données qui nous ont permis de descendre au moins jusqu'au niveau des comtés pour de nombreux indicateurs et pour tirer des comparaisons générales entre régions rurales et zones urbaines.

Tableau C-1 : Répartition des femmes selon l'âge dans les régions métropolitaines, non métropolitaines et les plus rurales de la Nouvelle-Écosse

Répartition selon l'âge	Métropolitaines (en pour 100)	Non métropolitaines (en pour 100)	Plus rurales (en pour 100)
de 0 à 14 ans	17,0	15,5	13,0
de 15 à 24 ans	13,5	20,0	9,0
de 25 à 44 ans	33,0	24,6	20,2
de 45 à 54 ans	15,0	13,7	15,6
de 55 à 64 ans	8,8	9,8	11,9
de 65 à 74 ans	6,2	7,7	9,5
de 75 ans et +	6,2	8,4	9,3

Source : Statistique Canada, Recensement 2001 : Profils des communautés, comtés de Nouvelle-Écosse. Exploitation statistique des données par les auteures.

Tableau C-2 : Taux d'emploi, d'activité et de chômage des hommes et des femmes dans certaines régions désignées de la Nouvelle-Écosse

Région	Taux d'emploi (hommes)	Taux d'emploi (femmes)	Taux d'activité (hommes)	Taux d'activité (femmes)	Taux de chômage (hommes)	Taux de chômage (femmes)
Municipalité régionale d'Halifax	68,3	58,1	73,6	62,6	7,1	7,2
Municipalité régionale du Cap-Breton	42,1	39,3	55	46,7	23,5	15,7
Comté de Colchester	62,9	50,6	69,5	56,5	9,5	10,4
Comté de Richmond*	40	37	56,1	47,6	28,7	22,1
Comté de Victoria*	38,9	36	59,1	54,1	34,6	33,4
Comté de Guysborough*	47	35,1	59,8	46,8	21,4	24,5

Note :

* Comtés les plus ruraux de la Nouvelle-Écosse.

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001 : Profils des communautés, comtés choisis de la Nouvelle-Écosse. Exploitation statistique des données par les auteures.

Tableau C-3 : Plus haut niveau de scolarité atteint par les femmes, selon le groupe d'âge, dans les régions métropolitaines, non métropolitaines et les plus rurales

Plus haut niveau de scolarité atteint	Zones métro (pour 100)	Zone non métro (pour 100)	Zones plus rurales (pour 100)
de 20 à 34 ans			
Moins que le secondaire	9,3	17	20
Secondaire et études postsecondaires	26,7	28,6	28,8
Métier ou diplôme	9	12,8	16,8
Certificat ou diplôme collégial	20,3	22,8	18,5
Certificat, diplôme ou baccalauréat universitaire	34,8	18,6	15,9
de 35 à 44 ans			
Moins que le secondaire	15,9	25,2	31,9
Secondaire et études postsecondaires	19,8	20	21,6
Métier ou diplôme	11,8	15,6	16,1
Certificat ou diplôme collégial	23,7	23,3	20
Certificat, diplôme ou baccalauréat universitaire	28,9	15,6	10
de 45 à 64 ans			
Moins que le secondaire	25,1	39	46
Secondaire et études postsecondaires	17,7	16,8	12
Métier ou diplôme	12	12,3	17,9
Certificat ou diplôme collégial	21,3	17,8	12,5
Certificat, diplôme ou baccalauréat universitaire	24	13,9	11,5

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001 : Profils des communautés, comtés choisis de la Nouvelle-Écosse. Exploitation statistique des données par les auteures.

Tableau C-4 : Rémunération moyenne des hommes et des femmes travaillant à temps plein dans la région métropolitaine d'Halifax et les trois comtés les plus ruraux

Comté	Rémunération moyenne (tous les hommes) en $	Rémunération moyenne (toutes les femmes) en $	Rémunération moyenne (hommes travaillant à temps plein) en $	Rémunération moyenne (femmes travaillant à temps plein) en $
Région métro	37 013	23 908	47 546	33 597
Guysborough	24 051	13 609	35 615	27 990
Victoria	23 913	15 562	37 304	28 282
Richmond	26 656	15 644	43 105	26 007

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001 : Profils des communautés, comtés choisis de la Nouvelle-Écosse. Exploitation statistique des données par les auteures.

Tableau C-5 : Emploi selon le secteur industriel dans les zones métropolitaines, non métropolitaines et les plus rurales (nombre réel de personnes employées et en pour 100 du total)

Secteur industriel	Métro (réel)	pour 100 du total	Non métro (réel)	pour 100 du total	Plus rurales (réel)	pour 100 du total
Agriculture	905	1	4500	3,9	365	6,7
Fabrication	3 895	4,2	11 210	9,8	675	12,5
Commerce de gros/détail	14 740	15,7	20 330	17,8	795	14,7
Finances, immobilier	7 620	8,2	4 860	4,2	175	3,2
Santé, éducation	26 765	28,6	34 275	30	1 510	27,8
Services aux entreprises	16 415	17,5	11 650	10	400	7,4
Autres	23 200	24,8	27 620	24,5	1 500	27,7

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001 : Profils des communautés, comtés choisis de la Nouvelle-Écosse. Exploitation statistique des données par les auteures.

BIBLIOGRAPHIE

Agence canadienne de développement international (ACDI). « CIDA's Policy on Women in Development and Gender Equity ». <www.inet.co.th/ org/ncwt/cidapo1.htm> Visité en janvier 2004.

Agence de promotion économique du Canada atlantique (2002). *Initiative Femmes en affaires. Fiche d'information*. <www.acoa.ca/f/media/press/press.shtml?2100> Visité en juillet 2003.

——— (2003) *2003-.06-17 Agence de promotion économique du Canada atlantique, Presentation to the Prime Minister's Task Force on Women Entrepreneurs*. <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/ feedback.asp?lang=en> Visité en novembre 2003.

——— (2003a). *Profil de l'Agence*. <www.acoa.ca/f/about/profile.shtml> Visité en décembre 2003.

——— (2004). *Partenariat pour l'investissement au Canada atlantique* (PICA). <www.acoa.ca/f/financial/aip/index.shtml> Visité en janvier 2004.

——— (2004a). *Budget des dépenses 2004-2005, Partie III – Rapport sur les plans et priorités*. <www.acoa.ca/f/library/reports/rpp2004/index.shtml> Visité en décembre 2004.

——— *Initiative Femmes en affaires. Fiche d'information*, Enterprise Cape Breton Corporation, matériel promotionnel de l'IFA.

Agriculture et Agroalimentaire Canada, Secrétariat rural, Partenariat rural canadien (2001) *Les régions rurales du Canada dans l'économie du savoir*, préparé pour Analyse micro-économique.

——— (2001a). *Que voyez-vous à travers la lentille rurale? Guide d'utilisation de la lentille rurale.*

——— (2002). *Tendances démographiques rurales au Canada*, N° de publication 2138/F, juin.

——— (2002a) *Plan d'action de Charlottetown*. <www.rural.gc.ca/conference/rap-par2_f.phtml> Visité en décembre 2003.

Alderson, L. et M. Conn. (1988). *More than Dollars: A Study of Women's Community Economic Development in British Columbia*, Vancouver : Women Futures, Community Economic Development Society.

Annan, K. (2002) « The Secretary-General Opening Remarks to Panel on the Observance of International Femmes's Day », New York : le 8 mars 2002. <www.un.org/events/women/2002/sg.htm> Visité en octobre 2004.

APEC (Coopération économique de la zone Asie-Pacifique) (2003). *Framework for the Integration of Women in APEC*. <www.gender.go.jp/english_contents/apec/frame_work/b.html> Visité en octobre 2004.

Ashton, B., D. Bruce et A. May(1994). *Defining Rural and Measuring Rurality in Atlantic Canada*, Rural and Small Town Program, New Brunswick : Université Mount Allison.

Bakkar, I. (éditeur) (1994). *The Strategic Silence; Gender and Economic Policy*, Ottawa : Institut Nord-Sud.

Balka, E. (1997). *Viewing the World Through a Gendered Lens*, Information Policy Research Program, Faculty of Information Studies, Toronto : Université de Toronto. <www.fis.utoronto.ca/research/iprp/ua/gender/balka.html> Visité en avril 2003.

Battiste, M. et J. Barman (éditeurs) (1995). *First Nations Education in Canada*, Vancouver : UBC Press.

Beaudin, M. et S.Breau (2001). *L'emploi, les compétences et l'économie du savoir au Canada atlantique*, Institut canadien de recherche sur le développement régional. <www.acoa.ca/e/library/policy.shtml> Visité en mai 2003.

Bernard, W., A. Manicom et F. Wien (2003).*Race Relations in Education in Nova Scotia*, Ottawa : Heritage Canada.

Black Learners Advisory Committee (1994). *BLAC Report on Education, Redressing Inequity, Empowering Black Learners* (en trois volumes), Halifax : Black Learners Advisory Committee, ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse.

Bollman, R. (2001). *Régions rurales et petites villes du Canada: un aperçu*, Statistique Canada et Secrétariat rural, 21F0018X1E. <www.statscan.ca/français/freepub/21F0018X1F/21F0018XIF2001001.htm> Visité en mai 2003.

Bruce, D., P. Jordan et G. Halseth (1999). *The Role of Voluntary Organizations in Rural Canada: Impacts of Changing Availability of Operational and Program Funding*. Canadian Rural Restructuring Foundation - New Rural Economy Project. <nre.concordia.ca/nre_reports.htm> Visité en décembre 2003.

Burt, S. (1995). « The Several Worlds of Policy Analysis: Traditional Approaches and Feminist Critiques », *in Changing Methods: Feminists Transforming Practice*, publié sous la direction de S. Burt et L. Code, Peterborough : Broadview Press.

Calhoun Research & Development (2003). *Un portrait des femmes propriétaires d'entreprise au Canada atlantique en 2003.* <www.acoa.ca/f/entrepreneurship/wbi/> Visité en août 2004.

Canadian Community Economic Development Network (CCEDNet) (2003). *Social Economy and Community Economic Development Policy Proposals: Towards a New Agenda for Communities.* <ccednet-rcdec.ca/en/docs/pubs/ Agenda_ for_ Communities.pdf> Visité en décembre 2003.

Canadian Council on Social Development (CCSD) (2001). *Canadian Welfare Incomes as a Percentage of the Poverty Line by Family Type and Province.* <www.ccsd.ca/factsheets/fs_ncwpl01.htm> Visité en juillet 2003.

Clarke, J. (2000). « Skill as a Complex Gendered Concept. » *in Research in Science and Technology Studies: Gender and Work,* sous la direction de S. Gorenstein, Knowledge and Society Series, Greenwich, CT : JAI Press.

Clement, A. et L. Shade (1998). *The Access Rainbow: Conceptualizing Universal Acces to the Information/Communications Infrastructure,* Information Policy Research Program, Faculty of Information Studies, Université de Toronto, document de travail n° 10. <www.fis.utoronto.ca/research/iprp/publications/wp/wp10.html> Visité en mai 2003.

Cleveland, G. et M. Krashinsky (1998). *Les avantages et les coûts liés à de bons services de garde à l'enfance : justification économique en faveur de l'investissement public dans nos jeunes enfants,* Child Care Resource and Research Unit, Université de Toronto. <www.childcarecanada.org/resources/CRRUpubs/benefits/bctoc.html> Visité en août 2003.

Cobb, C., S. Goodman et M. Wackernagel (1999). *Why Bigger Isn't Better: The Genuine Progress Indicator-1999 Update.* <www.redefiningprogress.org/projects/ gpi/updates/gpi1999html> Visité en décembre 2003.

Cockburn, C. et S. Ormrod (1993). *Gender and Technology in the Making.* London : Sage Productions.

Colman, R.B. (1998). « The Economic Value of Unpaid Household Work and Child Care in Nova Scotia. Module Two », *Measuring Sustainable Development: Application of the Genuine Progress Index to Nova Scotia,* Halifax : IPR Atlantique.

—— (1999). *A Better Measure: Genuine Progress Index can tell us more than Gross Domestic Product.* <www.gpiatlantic.org/clippings/mc_better.shtml> Visité en 2003.

—— (1999a). « Nova Scotia in the New Millennium », IPR Atlantique, juin. <www.gpiatlantic.org/pdf/general/nsmillennium.pdf> Visité en juillet 2003.

—— (2001). *Measuring Real Progress*, Journal of Innovative Management, automne 2001. <www.gpiatlantic.org/publications/general.shtm\#general>

Coastal Communities Network (CCN) (2004). *Between the Land and the Sea: Social and Economic Impact of Wharves and Harbours for Nova Scotia*. <www.coastalcommunities.ns.ca> Visité en janvier 2004.

Condition féminine Canada (2001). *L'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes au Canada*, sw21-97/2002,Ottawa : Condition féminine Canada.

—— (2003). *Fiche d'information : Les femmes et les technologies de l'information et de la communication (TIC)*. <www.cfc-swc.gc.ca/dates/iwd/2003/facts_f.html> Visité en juin 2003.

Congrès du travail du Canada (CTC) (1998). *Les femmes et l'assurance-chômage*. <http://action.web.ca/home/clcpolicy/fr_issues.shtml?x=10289 Visité en décembre 2003.

—— (2003). *L'assurance-emploi et le travail saisonnier – Document de travail du CTC*. <http://action.web.ca/home/clcpolicy/fr_issues.shtml?x=57198> Visité en octobre 2004.

Conrad, M. et J. Hillier (2001). *Atlantic Canada. A Region in the Making*, Oxford University Press.

Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse (2000). *Including Women: Comments on Toward Prosperity — A Discussion Paper on Developing an Economic Growth Strategy for Nova Scotia*. <www.gov.ns.ca/econ/strategy/docs/OFP-BKGRND-InclWomen.pdf> Visité en juin 2003.

Conseil de l'Union européenne (2001). *Comité de la protection sociale – Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale*. <europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_fr.pdf> Visité en décembre 2003.

Conseil économique des provinces de l'Atlantique (1996). « The Changing Face of Atlantic Canada. », Bulletin n° 2.

—— (2003). « More Atlantic Canadians Participate in the Labour Market. », Atlantic Provinces Economic Council Report Card, Halifax.

Corporations de développement communautaire (CBDC) (2000). *Examen annuel 1999-2000 des Corporations de développement communautaire (CLDE) de la Nouvelle-Écosse*. <www.acoa.ca/f/financial/cbdc/nsrep.pdf> Visité en juin 2003.

Critoph, U. (2002). *Women's Access to Training and Employment Programs in the Post-Labour Market Development Agreement Era*, préparé pour le Groupe national de référence des femmes. <www.nwrg-grnf.ca/Access.doc> Visité en octobre 2003.

Croissant, J. (2000). « Engendering Technology: Culture, Gender and Work. » *in Research in Science and Technology Studies: Gender and Work*, sous la direction de S. Gorenstein, Knowledge and Society Series, Greenwich, CT : JAI Press.

Curto, J.et N. Rothwell (2003). « L'équilibre de l'emploi entre les hommes et les femmes des régions rurales et petites villes du Canada », *Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada*, 4(3), n° de catalogue : 21-006-XIE, Ottawa, Statistique Canada.

Day, S. and G. Brodsky. (1998). *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada*, Fonds de recherche en matière de politiques, Condition féminine Canada.

——— (2000). « What Does Equality for Women Mean? », *Women's Economic Equality Project: South Africa Consultation*. <www.equalityrights.org/cera/docs/proceedingsFinal2.doc > Visité en juillet 2003.

Développement des ressources humaines Canada (2001). *Le savoir, clé de notre avenir : le perfectionnement des compétences au Canada*. <www11.sdc.gc.ca/sl-ca/doc/tdm.shtml> Visité en mai 2003.

——— (2002). *L'égalité entre les sexes sur le marché du travail – Étude bilan* <www11.hrsdc.gc.ca/fr/sm/ps/edd/rapports/2002-002440/spah14910_f.pdf> Visité en octobre 2003.

——— (2002a). *Évaluation du Programme de contrats fédéraux : Rapport final* . <www11.sdc.gc.ca/fr/sm/ps/edd/rapports/2002-000615/spah183_f.pdf> Visité en juin 2003.

——— (2003). *Rapport de contrôle et d'évaluation 2003*. <www.rhdcc.gc.ca/fr/ae/rapports/aerce_2003.shtml> Visité en octobre 2004.

Dingwall, J. (2000). *Pour améliorer les capacités en mathématiques au Canada*, Secrétariat national à l'alphabétisation. <www.nald.ca/FTEXT/SNA/inpubf/numeracf/improvef/cover.htm> Visité en avril 2003.

DuPlessis, V. (2004). *Tendances de l'activité liée au travail autonome non agricole chez les femmes des régions rurales 1981-2001*, Statistique Canada, Série de documents de travail sur l'agriculture et le milieu rural. <www.statcan.ca/français/research/21-601-MIF/21-601-MIF2004071.pdf> Visité en octobre 2004.

Elson, D. (1994). « Micro, Meso, Macro: Gender and Economic Analysis in the Context of Policy Reform », *in The Strategic Silence; Gender and Economic Policy*, sous la direction de I. Bakkar, Ottawa : Institut Nord-Sud.

Fairburn, B. (1998). *A Preliminary History of Rural Development Policy and Programmes in Canada 1945-1995*, Research report to the Canadian Rural Revitalization Foundation.

Faulkner, W. (2001). *The Technology Question in Feminism: A View from Feminist Technology Studies,* Women's Studies International Forum.

Friendly, M. (2004). « Strengthening Canada's Social and Economic Foundations: Next Steps for Early Childhood Education and Child Care. », *Options politiques*, février-mars.

Friendly, M., J. Beach et M. Tuiano (2002). *Early Childhood Education and Care in Canada 2001,* Child Care Resource and Research Unit. <www.child carecanada.org/res/cdpt/ns.html> Visité en décembre 2003.

Goss Gilroy Inc. (2003). *Évaluation du Programme de développement des collectivités offert par les Corporations de développement communautaire de l'Atlantique*, préparé pour l'APECA. <www.acoa.ca/f/library/audit/cbdc/index.shtml> Visité en octobre 2004.

Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses (2003). *Rapport et recommandations.* <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/documents/ 03029_final_report_fr.pdf> Visité en décembre 2003.

Groupe de travail sur les femmes en sciences et en technologie dans l'administration fédérale (1999). *Rapport*, Ottawa, Ontario.

Groupe national de référence des femmes (1999). *L'impact sur le terrain*. <www.nwrg-grnf.ca/Impact.htm> Visité en janvier 2004.

Grzetic, B. (1998). *Women in Technical Work in Atlantic Canada*. Condition féminine Canada. <www.wittnn.com/english/products/atlantic_full.htm> Visité en janvier 2004.

Gurmanr, S. (2000). « Smart Communities Program: A Local Focus for a National Strategy », *The Economic and Technology Development Journal of Canada*. <www.ecdevjournal.com/pubs/2000/art002_00.htm> Visité en septembre 2003.

Gurstein, M. (2001). *Community Learning, Community Economic Development and the New Economy*, Développement des ressources humaines Canada, Bureau des technologies d'apprentissage.

Hachey, L. (2002). *Rural Nova Scotia Means Business: Small Business and Rural Development,* Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. <www.cfib.ca/ legis/novascot/rural_dev.html> Visité en juillet 2003.

Harley, M.L. (2001). *Strengthening Rural Nova Scotia in the Knowledge-based Economy,* Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. <www.cfib.ca/legis/ novascot/rural_dev.html> Visité en juillet 2003.

Henry, M. et M. Drabenstott. (1996). « A New Micro View of the US Rural Economy », *Economic Review, Second Quarter*. <www.kc.frb.org/publicat/ econrev/er96q2.htmt> Visité en mai 2003.

Industrie Canada (2000). *Viser plus haut : Compétences et esprit d'entreprise dans l'économie du savoir, Rapport du Groupe d'experts sur les compétences,* Conseil consultatif des sciences et de la technologie. <http://acst-ccst.gc.ca/acst/skills/ finalrep_html/title_f.html> Visité en octobre 2003.

——— (2001). *Atteindre l'excellence : investir dans les gens, le savoir et les possibilités*. <www.innovation.gc.ca/gol/innovation/site.nsf/frin04289.html> Visité en mai 2003.

——— (2002). *Les Canadiens, l'innovation et l'apprentissage*. <http://innovation.gc.ca/ gol/innovation/site.nsf/fr/in02165.html> Visité en mai 2003.

——— (2003). *Sommet national sur l'innovation et l'apprentissage. Sommaire*. <http://www.innovationstrategy.gc.ca/ gol/innovation/site.nsf/fr/in02181.html> Visité en mai 2003.

——— (2003a). *L'innovation au Canada. Les cibles en matière d'innovation.* <http://www.innovation.gc.ca/gol/innovation/site.nsf/fr/in02149.html> Visité en novembre 2003.

——— (2003b). *Rapport de discussion sur la Stratégie d'innovation du Canada – Rapport du Sommet d'innovation rurale*. <http://innovation.gc.ca/gol/innovation/site.nsf/fr/ in02322.html> Visité en novembre 2003.

——— (2003c). *Collectivités ingénieuses*. <http://198.103.246.211> Visité en juin 2003.

Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2000). *Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*, Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. <www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/ the_accord_doc/index.cfm> Visité en décembre 2003.

——— (2003). *Présentation au Comité permanent des finances concernant le Forum du secteur bénévole et volontaire*. <www.voluntary-sector.ca/eng/publications/2003/prebudget03.cfm> Visité en décembre 2003.

IONESCU, D. (2003). *Financing Women Entrepreneurship: A Global Challenge, OECD Experience*. <www.oecd.org/findDocument/ 0,2350in_2649_34457_1_119835_1_2_1,00.html> Visité en août 2003.

Jackson, A. (2000). *Why We Don't Have to Choose between Social Justice and Economic Growth: The Myth of the Equity-Efficiency Tradeoff »*, Canada Council on Social Development. <www.ccsd ca/pubs2000/equity/index.htm> Visité en juin 2003.

Jenson, J. (2003). *Politiques économique et sociale, de quel côté de l'Atlantique?* Présentation devant les participants à la Conférence économique de Statistique Canada, « Le Canada devant une perspective nord-américaine, Ottawa.

——— (2003a). Commentaire sans titre à la CBC. <www.cbc.ca/insite/COMMENTARY/2003/12/17.html> Visité en décembre 2003.

Letourneau, R. et A. McDermott (2001). *Les régions rurales du Canada dans l'économie du savoir*, Industrie Canada, en collaboration avec Partenariat rural canadien. <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/ineas-aes.nsf/vwapj/mem2000q4f.pdf/$FILE/mem2000q4f.pdf> Visité en octobre 2004.

Lin, X. et A. Popovic (2003). *Utilisation des ordinateurs au travail au Canada : analyse empirique de l'incidence, de la fréquence et des finalités*, Développement des ressources humaine Canada, Direction générale de la recherche appliquée. < www11.sdc.gc.ca/en/cs/sp/arb/publications/ research/2003-000163/SP-574-05-03E.pdf> Visité en octobre 2004.

Livingstone, A-M et L. Chagnon (2004). *Women and Community Economic Development in Canada: A Research Report*, Fédération canadienne des femmes et Canadian Women's Community Economic Development Council.

Lochhead, C. et K. Scott (2000). *La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada*, Ottawa : Conseil canadien de développement social.

Lord, S. et A. Martell (2004). *Building Transitions to Good Jobs for Low-Income Women*, Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse.

MacDonald, M. (1994). « Restructuring in the Fishing Industry in Atlantic Canada », *in The Strategic Silence; Gender and Economic Policy*, .sous la direction d'I. Bakkar, Ottawa : Institut Nord-Sud.

MacDougall, M. (2003). *Social Assistance Reform in Nova Scotia: Is It Working for Women?*, Antigonish Women's Resource Centre (Antigonish), Every Woman's Centre (Sydney) et Pictou County Women's Centre (New Glasgow).

McFadyen, S. (2000). *Money Matters: Women in Nova Scotia: Part 1 of a Statistical Series*, Halifax : Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse.

——— (2002). *Learners and Teachers: Women's Education and Training*, Halifax : Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse.

McFarland, J. (2003). « Public Policy and Women's Access to Training in New Brunswick », *Training the Excluded Work*. UBC Press.

McIntyre L., F. Wien, S. Rudderham, L. Etter, C. Moore, N. Macdonald, S. Johnson et A. Gottschall (2001). *Une exploration de l'expérience du stress chez les adolescentes Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse*, Centre d'excellence de l'Atlantique pour la santé des femmes. <www.acewh.dal.ca/fr/publications.html> Visité en décembre 2003.

McKeon, R. et A. Weir (2001). « Preconditions for a Knowledge-Based Economy », Higher Education Roundtable, *B-HERT News*, juillet.<www.bhert.com/Docs%5Cissue11.pdf> Visité en mai 2003.

Mellor, C. (2004). « Political Programming », *The Chronicle Herald*, 7 avril.

Menzies, H. (1998). *L'atelier sur les femmes dans l'économie du savoir et la société axée sur le savoir*, Condition féminine Canada. <www.cfc-swc.gc.ca/pubs/kbeworkshop/kbesworkshop_f.html> Visité en novembre 2003.

Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse (2001). *Business Plan 2001–2002*. <www.ednet.ns.ca/educ/businesplan/bp2001-2002> Visité en octobre 2003.

——— Skills and Learning Branch (2002). *Skills Nova Scotia: Framework and 2002–2003 Action Plan*. <www.skillsnovascotia.ednet.ns.ca/publications.shtml> Visité en juin 2003.

Ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse (2002). *Nova Scotia Statistical Review*. <www.gov.ns.ca/finance/statistics/agency/index.asp> Visité en juin 2003.

——— (2003). *Nova Scotia Statistical Review*. <www.gov.ns.ca/finance/statistics/agency/index.asp> Visité en juin 2003.

Morris, M. (2002). *Les femmes et la pauvreté : feuillet d'information*, Institut canadien de recherche sur les femmes (ICREE). <www.criaw-icref.ca/Poverty_fact_sheet_f.htm> Visité en mai 2003.

Muller, C. (1992). « The Women in Science Project at Dartmouth», *Initiatives* 55, Washington : The American Association of University Women.

Murray, J. et M. Ferguson (2001). *La transition des femmes hors de la pauvreté*, Toronto, Ontario : Fédération canadienne des femmes.

Myatt, A., D. Murrell et W. Milne (1995). « Atlantic Canada: Performance and Prospects », *Canadian Business Economics*. <www.cabe.ca/cbe/vol3_3/33-myatt.pdf> Visité en mai 2003.

New Economics Foundation (2003). *The Index of Sustainable Economic Welfare*. <www.neweconomics.org/gen/newways_about.aspx > Visité en décembre 2003.

Nova Scotia Business Inc. (2002). « Fact Sheet. » <www.novascotiabusiness.com/nsbi/> Visité en janvier 2004.

—— *Annual Report* 2003 <www.novascotiabusiness.com/Annual_Report/ NSBIpour 10020Annualpour 10020Reportpour 100202003.pdf > Visité en janvier 2004.

Nova Scotia Disabled Persons Commission (2003). *Economic Development Strategy: Persons with Disabilities*, Halifax.

NovaKnowledge (2002) *Nova Scotia Report Card*. <www.novaknowledge.ns.ca/ inside.asp?cmPageID=20> Visité en juillet 2003.

Office du développement économique de la Nouvelle-Écosse (2000). *Opportunities for Prosperity: A New Economic Growth Strategy for Nova Scotia*. <www.gov.ns.ca/econ/strategy/> Visité en juin 2003.

—— (2003). *Opportunities for Prosperity: A Progress Report*. <www.gov.ns.ca/ econ/strategyatwork/progress2003.asp> Visité en février 2004.

—— (2003a). *2003-04-04,Cecil P. Clarke, ministre, Nouvelle-Écosse*. <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/feedback.asp?lang=en > Visité en janvier 2004.

—— (2003b). « Council to Help Expand Innovation in Nova Scotia », communiqué de presse. <www.gov.ns.ca/econ/news/nr_view.asp?id=20030626007> Visité en décembre 2003.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1996). *Formuler des meilleures politiques pour le développement rural*, Paris : OCDE.

—— (1996a). *L'économie fondée sur le savoir*, Paris : OCDE.

—— (1996b). *Indicateurs territoriaux de l'emploi : le point sur le développement rural*, Paris : OCDE.

Organisation des Nations Unies (1979). *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes*. <www.un.org/womenwatch/daw/daw/cedaw/ text/fconvention.htm> Visité en août 2003.

Pachai, B. (1990). *Beneath the Clouds of the Promised Land*, Halifax : Black Educators Association.

Pahlke, A., S. Lord et L. Christiansen-Ruffman (2001). *Women's Health and Wellbeing in Six Nova Scotia Fishing Communities*, Institut canadien de recherches sur les femmes, en collaboration avec Nova Scotia FishNet, Halifax.

Pal, L. (2001). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, Scarborough : Nelson.

Perry, S.E. et M. Lewis (1994). *Reinventing the Local Economy: What 10 Canadian Initiatives Can Teach Us About Building Creative, Inclusive and Sustainable Communities*, Vernon, C.-B. : Centre For Community Enterprise.

Pezzini, M. (2000). « Rural Policy Lessons from OCDE Countries », *Economic Review, Third Quarter*. <www.kc.frb.org/publicat/econrev/er00g3> Visité en mai 2003.

Polese, M. et R. Shearmur (2002). *The Periphery in the Knowledge Economy: The Spatial Dynamics of the Canadian Economy and the Future of Non-Metropolitan Regions in Quebec and the Atlantic Provinces*, Institut canadien de recherche sur le développement régional, Moncton : Université de Moncton.

Putnam, C., A. Fenety, C. Loppie et Centre d'excellence pour la santé des femmes – Région de l'Atlantique (2000). *Qui parle? Des femmes de centres d'appel parlent de leur travail et de son incidence sur leur santé et leur bien-être*, Halifax : Centre d'excellence pour la santé des femmes – Région de l'Atlantique.

Rankin, P.et J. Vickers (2001). *Les mouvements de femmes et le féminisme d'État : intégrer la diversité à l'élaboration des politiques gouvernementales*, Condition féminine Canada,. mai, n° de catalogue : SW21-80.

Raven, P. et L. Frank (2003). *Promises to Keep: The Nova Scotia Child Poverty Report Card 2003*. <www.policyalternatives.ca> Visité en décembre 2003.

Reddick, A., C. Boucher et M. Groseilers (EKOS Research Associates) (2000). *Le double fossé numérique : l'autoroute de l'information au Canada*, Centre pour la défense de l'intérêt public. <www.piac.ca/telecomm1.htm> Visité en octobre 2003.

——— (2001). *Repenser l'autoroute de l'information : repenser le double fossé numérique*. Développement des ressources humaines Canada et Industrie Canada. <www.ekos.com/media/files/dualdigitaldivide.pdf> Visité en octobre 2003.

——— (2002). *Exploration du double fossé numérique*. Développement des ressources humaines Canada. <www.ekos.com/studies/reports.asp> Visité en octobre 2003.

Rees, T. (1998). *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*, Londres : Routledge.

Rideout, V. (2000). « Public Acces to the Internet and the Canadian Digital Divide », *Revue canadienne des sciences de l'information et de bibliothéconomie*, 25(2/3).

——— (2003). « Digital Inequalities in Eastern Canada », *Revue canadienne des sciences de l'information et de bibliothéconomie*, 27(2).

Roger, A. (1999). « Winning Women in Science, Engineering and Technology in Higher Education in Scotland », *European Education*, 30(4).

Rooney, J., D. Lero, K. Korabik et D. Whitehead (2003). *Le travail autonome des femmes : options stratégiques qui favorisent l'égalité et les possibilités économiques.* Guelph : University of Guelph Centre for Families, Work and Well-Being.

Rupnik, C., M. Thompson-James et R. Bollman (2001) *Évaluation du bien-être économique des Canadiens ruraux au moyen d'indicateurs de revenu*, Statistique Canada, Série de documents de travail sur l'agriculture et le milieu rural, n° 45; n° de catalogue : 21-601-MIE01045.

Rural Communities Impacting Policy (2003). *Painting the Landscape of Rural Nova Scotia, Nouvelle-Écosse*. <www.ruralnovascotia.ca/RCIP/RuralReport.htm> Visité en novembre 2003.

Secrétariat national à l'alphabétisation. *Faits saillants du deuxième rapport de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes : Littératie et Société du savoir*. <www.nald.ca/FTEXT/sna/ials/ialsf/ialsrepf/ialsfrp2/coverh.htm> Visité en mai 2003.

Shalla, V. et G. Schellenberg (1998). *La valeur des mots : alphabétisme et sécurité économique au Canada*, EIAA, Collection monographique, Industrie Canada. <www.nald.ca/FTEXT/sna/ialsf/mots/mots.pdf> Visité en décembre 2003.

Singh,V. (2002). « La disparité des revenus en milieu rural au Canada : une comparaison entre les provinces », *Statistique Canada, Régions rurales et petites villes au Canada, Bulletin d'analyse*, 3(7), n° de catalogue : 21-006-XIE.

Smith, D. (1990). *Conceptual Practices of Power: A Feminist Sociology of Knowledge*, Toronto : University of Toronto Press.

Statistique Canada (2000). *Femmes au Canada 2000. Rapport statistique fondé sur le sexe*, Toronto : Federal Publications Inc.

——— (2001). *Recensement 2001 : Profil des communautés*. <http://www12.statcan.ca/francais/profil01/PlaceSearchForm1_F.cfm> Visité en juin 2003.

——— (2001a). *Profil de la population autochtone*. <http://www12.statcan.ca/francais/profil01ab/PlaceSearchForm1_F.cfm> Visité en janvier 2004.

Stiroh, K. (2002). *New and Old Economics in the «New Economy»*, Federal Reserve Bank of New York.

Sunter, D. (2003). *Women Entrepreneuses, Presentation to the Task Force on Women entrepreneuses*, Statistique Canada. <www.liberal.parl.gc.ca/entrepreneur/documents/030612_federal_007_en.pps> Visité en janvier 2004.

Torjman, S. (1998). *Strategies for a Caring Society*. <www.caledoninst.org/pres02.htm> Visité en décembre 2003.

Townson, M. (1997). *Les femmes et l'économie : enjeux de la recherche stratégique à long terme*, préparé pour Condition féminine Canada. <www.cfc-swc.gc.ca/pubs/womeneconomy/womenecnomy_f.html> Visité en décembre 2003.

——— (2003). *Les femmes occupant des emplois atypiques : le défi de la politique gouvernementale*. Condition féminine Canada, Recherche en matière de politiques., n° de catalogue : SW21-105/2003.

Université Dalhousie, Task Force on Access to Dalhousie for Black and Native People (1989). *Breaking Barriers*, Halifax : Université Dalhousie.

Vaillancourt, Y. et L. Tremblay (2002). *Social Economy: Health and Welfare in Four Canadian Provinces*, Black Point : Fernwood Publishing.

Vera-Toscano, E., E. Phimister et A. Weersink (2001). *La dynamique du revenu et de l'emploi dans le Canada rural : le risque de la pauvreté et de l'exclusion*, Statistique Canada, Division de l'agriculture, Document de travail n° 43, n° de catalogue : 21-601 - MIE01043.

Wallace, D. (2003). *Agence de promotion économique du Canada atlantique, Groupe de travail du premier ministre sur les femmes entrepreneuses*, le 4 février.

Waring, M. (1988). *Counting for Nothing: What Men Value and What Womon are Worth*, Wellington : Allen & Unwin, Port Nicholson Press.

WEE (Women's Economic Equality) Society (1997). *Counting Women in Community Economic Development*, Hubbards, Nouvelle-Écosse : WEE Society.

Wiggins, C. (2003). *Le travail des femmes : Défier et changer le monde*, Congrès du travail du Canada, document de recherche n° 23.

Women's CED Network (2002). *Rural Women Get Credit Consultation Review*, Hubbards, Nouvelle-Écosse : WEE Society.

——— (2003). *The Digital Divide: A Framework for Action*, Hubbards, Nouvelle-Écosse : WEE Society.

Women's World Finance, Cape Breton Association (1997). *Un impact économique à évaluer : Profil des entreprises gérées par des femmes au Canada Atlantique*, Sydney, Nouvelle-Écosse.

Yan, M.C. (1998). « Toward a Complete View of the Social Processus Policy Process : An Integration of Policy Formulation and Implementation », *Revue canadienne de politique sociale*, *n*° 42.

NOTES

Chapitre 1

[1] Les Profils des communautés sont la seule source de données de recensement réparties selon les zones urbaines et rurales.

[2] Dans le domaine de la statistique, le terme « rural » peut prendre divers sens. duPlessis *et al.* (2004) recensent six définitions : régions rurales et petites villes, communautés rurales selon l'OCDE, régions essentiellement rurales selon l'OCDE, régions non métropolitaines selon Beale et codes postaux ruraux. Chacune des définitions définit les régions rurales et non rurales à partir de critères différents :

1. Régions rurales de recensement – population vivant à l'extérieur des centre comptant au moins 1 000 habitantes et habitants.
2. Régions rurales et petites villes – population demeurant en dehors des zones de navettage des grands centres urbains (où la population compte 10 000 habitantes et habitants ou plus).
3. Communautés rurales selon l'OCDE – population de 150 habitantes ou habitants ou moins au kilomètre carré.
4. Régions essentiellement rurales selon l'OCDE – population vivant dans des divisions de recensement où plus de la moitié de la population demeure dans une communauté rurale telle que définie par l'OCDE.
5. Régions non métropolitaines selon Beale – population demeurant à l'extérieur des centres comptant plus de 50 000 habitantes et habitants.
6. Codes postaux ruraux – population dont le code postal comporte le chiffre zéro en deuxième position.

Par ailleurs, un document d'Industrie Canada (2002) sur la nouvelle économie classe les régions selon qu'elles sont métropolitaines ou non métropolitaines. Les régions métropolitaines correspondent aux régions métropolitaines de recensement (RMR) telles que les définit Statistique Canada, soit les régions où la population compte plus de 100 000 habitantes et habitants; les régions non métropolitaines comprennent les agglomérations de recensement (AR) ainsi que les régions rurales qui restent, et comptent moins de 100 000 habitantes et habitants.

Chapitre 2

[1] Régions où la population compte plus de 100 000 habitantes et habitants.

[2] Source : Statistique Canada (2001), *Chiffres de population, par groupe de taille de la population urbaine et des régions rurales, divisions de recensement*. 93F0050XDB01009.

[3] Les TIC regroupent des outils et des services utilisés pour produire, diffuser, transférer et échanger de l'information par l'entremise de réseaux informatiques et satellitaires, à savoir la radio, la télévision, les ordinateurs, les téléphones et les téléphones cellulaires, les applications

Internet comme la messagerie électronique, le cybercommerce et les salons de clavardage (Condition féminine Canada 2003).

[4] Les économistes ne s'entendent pas sur la notion de « nouvelle économie » : procède-t-elle d'une métamorphose fondamentale du fonctionnement de l'économie ou tout simplement d'une croissance de la productivité mue par des courants économiques déjà existants? La plupart préfèrent s'en tenir à la voie du milieu, laquelle reconnaît le rôle de la technologie, de la mondialisation et de la concurrence, mais non la notion d'un bouleversement plus profond, fondamental du cadre économique (Stiroh 2002).

[5] Les conditions nécessaires sont formulées différemment dans *Viser plus haut : Compétences et esprit d'entreprise dans l'économie du savoir, Rapport du Groupe d'experts sur les compétences* (Industrie Canada 2000). Le Groupe y donne une description détaillée de six forces motrices ou facteurs de succès étroitement liés qui font de la nouvelle économie un système écologique : les *compétences* (le stock de compétences que possèdent actuellement les Canadiennes et les Canadiens, ainsi que les systèmes d'apprentissage qui génèrent ces compétences); le *savoir* (le stock de connaissances auquel les Canadiennes et les Canadiens ont accès, ainsi que les systèmes qui créent le savoir, dont la recherche, le transfert de technologie et la commercialisation); les *systèmes d'intervention* (ces systèmes fournissent des moyens de se rencontrer pour établir des objectifs et travailler en vue de les atteindre); la *volonté de réussir* (les attitudes et les attentes des citoyennes et citoyens, ainsi que du gouvernement, et leur disposition à partager leurs ressources, à collaborer et à réussir dans la nouvelle économie); les *réseaux d'échanges* (comprennent les infrastructures de transport et de télécommunications, qui favorisent les échanges d'idées, de services, d'information et de produits, ainsi que les déplacements des personnes); *infrastructure des politiques publiques* (ce qui comprend la gamme complète des politiques publiques,en matière notamment de fiscalité, d'immigration, de santé et de bien-être, qui influencent le développement économique et social, la création et la répartition de la richesse, et la qualité de vie dans une région ou un pays donné.

[6] Beaudin et Breau (2001 : 109-110) font référence à une analyse qu'a faite Robert Lacroix d'une société de haute technologie de Montréal qui emploie des spécialistes de domaines aussi divers que la philosophie, l'histoire, le design, la littérature et la créativité. Les gestionnaires doivent faire preuve de compétences tout aussi diversifiées pour être en mesure de s'occuper des brevets, des organismes de réglementation, des droits de propriété intellectuelle, des relations avec les investisseurs, des alliances stratégiques, du transfert des technologies de marketing et des règlements internationaux.

[7] Ce type de classification entretient la dualité séculaire entre le travail mental et le travail manuel, laquelle présuppose que le travail manuel n'exige aucune connaissance. Une telle position idéologique tiendra la route tant et aussi longtemps qu'on refusera d'élargir la notion de savoir dans une économie dite du savoir.

[8] Beaudin et Breau (2001 : 94-95) citent des exemples pour chacun des groupes d'emploi : les *professions du savoir* – professions qui génèrent de nouvelles connaissances, dans lesquelles on retrouve des scientifiques, des analystes en informatique et des artistes, des avocates et avocats, des expertes et experts-conseils, des vérificatrices et vérificateurs; les *professions de gestion* – elles regroupent les professions qui font appel aux aspects créatif et pratique du savoir, qui exigent simultanément de produire de nouvelles informations et de les implanter de même que de les exploiter (ce sont les gestionnaires de la santé, des magasins de vente au détail, de services techniques); les *professions du traitement de données* – celles-ci utilisent le nouveau savoir (ce sont les enseignantes et enseignants, les préposées et proposés aux ventes, les secrétaires, les aides-comptables, les technologues en génie et en dessin); les *professions de la prestation des services* – qui regroupent écrivaines et écrivains, gardes de sécurité, prestataires de soins, cuisinières et cuisiniers, coiffeuses et coiffeurs, policières et policiers; les *professions de la fabrication de biens* – tout travail qui comporte une transformation de matériaux, tels que la mécanique, la transformation du poisson, la menuiserie, le camionnage; et, enfin, les *professions données-services* – elles regroupent les professions liées au traitement des données et à la prestation des services, soit les infirmières et infirmiers, les travailleuses et travailleurs sociaux, les expertes et experts-conseils en ressources humaines.

[9] Beaudin et Breau (2001) soulignent que la distinction industrie-entreprise ne rend pas compte des entreprises non commerciales, et qu'elle exclut donc 210 000 emplois.

[10] Suivant la deuxième classification de Beaudin et Breau (2001 : 97) selon le type d'emploi, la première catégorie (emplois du savoir)

> occupe une place plutôt modeste au sein de l'économie des provinces de l'Atlantique. En effet, en 1996, les professions du savoir n'y comptaient que pour 6,2 pour 100 de l'emploi, comparativement à 8,3 pour 100 au niveau national. Plus de la moitié de ces emplois (58 pour 100) provenaient du domaine des sciences sociales et humaines (p.ex., avocats, experts-conseils, etc.), alors que 32 pour 100 étaient rattachés aux sciences pures et appliquées (p.ex., physiciens, ingénieurs, agronomes, biochimistes, etc.) et que 10 pour 100 étaient constitués d'analystes et de programmeurs en informatique.

[11] En 2002, 40 sociétés différentes exploitaient des centres d'appels en Nouvelle-Écosse, parfois dans plusieurs emplacements, pour 46 centres d'appels, et employaient au total 14 140 personnes. La taille de ces centres d'appels varie, avec des effectifs allant de 20 à 2 300 personnes, selon que le centre fonctionne ou non à pleine capacité. De cette main-d'oeuvre, 52 pour 100 environ est concentrée dans la région métropolitaine d'Halifax. Les autres centres d'appels parsèment la province, les petites villes surtout et la municipalité régionale du Cap-Breton (ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse 2003 : 241-242). Ouvert en mars 2003, le centre d'appels le plus rural de la Nouvelle-Écosse se trouve dans la région de Canso; il compte de 25 à 50 postes de travail.

[12] De multiples facteurs contribuent à attirer les industries du savoir vers les centres urbains. Polese et Shearmur (2002) estiment pour leur part que l'évolution technologique a

grandement favorisé la concentration géographique des emplois dans les grands centres urbains. À leur avis, les industries à forte concentration de savoir ont tendance à s'installer dans ces centres ou à proximité. Ces industries sont très sensibles au volume, et la densité de la main-d'oeuvre qualifiée est fonction de l'accès à des centres de recherche, des installations de formation technique, des laboratoires, et autres institutions du genre.

[13] C'est grâce aux consultations que nous avons entreprises que nous avons appris que les sites du PAC doivent faire une demande pour obtenir du financement et peuvent se servir des fonds accordés aux fins de ressources humaines, de projets ou pour améliorer leur équipement. Il ne s'agit ni de financement de base ni de financement à long terme. Il est difficile de définir ce que chaque site du PAC offre en matière de formation et de programmes. En raison de la confiance accordée aux bénévoles et du financement limité et de la nature de ce financement, tout type d'étude serait rapidement désuète.

Chapitre 3

[1] Des estimations sur les mouvements de migration et de migration de sortie sont données dans Ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse (2000 : 24-29).

[2] Selon une étude réalisée auprès de 25 employées de centres d'appels, « l'industrie s'est développée sans que des politiques publiques ne soient adoptées pour défendre les intérêts d'une main-d'oeuvre essentiellement féminine » (Putnam *et al.* 2000 : 1). Les employées se plaignent du peu de contrôle sur leur travail, souvent mal rémunéré, à temps partiel et sans garantie d'emploi la plupart du temps. Les horaires par quarts sont peu conciliables avec les responsabilités familiales. Les tâches sont routinières, ennuyeuses et répétitives. Beaucoup de femmes ont des difficultés de transport, à cause des quarts de travail peu compatibles avec les horaires du transport en commun.

[3] Les facteurs, étroitement liés, qui contribuent à la pauvreté et à l'inégalité économique des femmes sont résumés par Day et Brodsky (1998 : 7). Parmi eux se trouve le fait que les femmes assument un rôle de dispensatrices de soins non rémunérées, qui limite leur activité dans le marché du travail ou double leur fardeau; une faible rémunération, partant du fait que le « travail de femmes » est traditionnellement moins payé que le « travail des hommes »; l'absence de services de garderie abordables et sécuritaires; le fait que les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'occuper un emploi atypique, sans sécurité d'emploi, de protection syndicale ou d'avantages sociaux, et la dévalorisation enracinée du travail des femmes de couleur, autochtones ou handicapées.

[4] À l'heure actuelle, les subventions au transport sont versées à des bénéficiaires de l'aide sociale en Nouvelle-Écosse pour des activités liées à l'emploi. Les mères au foyer, parmi d'autres clientèles, ne reçoivent aucune aide au transport si elles se rendent en ville pour faire les courses, par exemple. Ce lien avec l'emploi prive également les femmes de toute aide au transport en cas d'urgence médicale. Selon MacDougall (2003), les femmes ont peine à obtenir les allocations au transport auxquelles elles ont droit, notamment parce qu'elles

doivent donner des preuves déraisonnables et dégradantes des coûts du transport dans certaines régions.

[5] En 1999, les deux tiers des ménages à revenu plus élevé avaient accès à Internet, ce qui était le cas du quart seulement des ménages à faible revenu (Reddick *et al.* 2000).

[6] Par exemple, nombreux sont les employeurs qui affichent les description d'emploi et les formules de demande d'emploi dans Internet, et qui invitent les candidates et candidats à soumettre leur curriculum vitae par la même voie (ils peuvent même l'exiger). Divers ministères, y compris RHDCC et le ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse, remplacent les documents imprimés par des ressources en ligne. Ainsi, le ministère des Services communautaires a diffusé le détail de sa politique en ligne, un média peu accessible aux femmes bénéficiaires de l'aide sociale, qui forment pourtant la clientèle touchée de plus près par ces politiques (MacDougall 2003).

Chapitre 4

[1] Une étude réalisée récemment en Nouvelle-Écosse (MacDougall 2003) arrive à la conclusion que l'allocation de frais de garde prévue dans le régime de l'aide sociale ne couvre pas les frais réels.

[2] Diane Elson (1994 : 42) décrit ainsi la situation : Dans le modèle traditionnel, on fait une distinction entre l'économie de production (qui vise la rentabilité et la récupération des coûts) et l'économie de reproduction (qui s'intéresse à la satisfaction des besoins humains, au soutien des êtres humains). L'économie féministe ignore complètement cette distinction.

> C'est à cet égard que la macroéconomie favorise les hommes, ce qui ne signifie pas pour autant que les réformes des macropolitiques favorisent délibérément les hommes [...] Là où le bât blesse, c'est quand la macroéconomie adopte une vision unilatérale d'elle-même, en donnant toute son attention aux agrégats monétaires de *l'économie de production*. Elle fait complètement abstraction des agrégats liés aux ressources humaines de « l'économie de reproduction », qui sont les indicateurs de la population, de la santé, de la nutrition, de l'éducation, des compétences. Cette vision unilatérale de la macro-économie favorise les hommes parce que la division du travail selon le sexe laisse aux femmes le gros des responsabilités de *l'économie de reproduction*, ce qui ne les empêche pas de trimer dur pour l'essor de *l'économie de production*.

[3] Divers rapports faisant état des conséquences négatives des modifications apportées au législatif fédéral entre 1996 et 2000 proposent des orientations stratégiques : les rapports du Groupe national de référence des femmes (1999) et de Critoph (2002), tous deux préparés pour le Groupe national de référence des femmes; le rapport de Townson (2003) et celui de Day et Brodsky (1998), commandés par Condition féminine Canada.

[4] Le Rapport annuel de contrôle et d'évaluation de l'AE (RHDCC 2003) fait trois évaluations distinctes de l'accès au programme d'AE : une simulation de la proportion de travailleuses et travailleurs canadiens qui seraient admissibles à l'assurance-emploi s'ils perdaient leur emploi; le calcul de la proportion de chômeuses et de chômeurs qui occupaient auparavant un travail salarié et qui pourraient être admissibles à l'assurance-emploi; la proportion des chômeuses et chômeurs qui touchent des prestations d'assurance-emploi, qu'on appelle le ratio prestataires-chômeurs (PC). À notre point de vue, la troisième approche reflète le mieux la réalité des populations des collectivités rurales parce qu'elle donne la proportion des chômeuses et des chômeurs qui peuvent participer au régime de l'AE. Critoph semble avoir mesuré l'accès en fonction du ratio PC. Selon RHDCC, ce ratio a fléchi légèrement, passant de 47 à 45,5 pour 100 en 2002-2003.

[5] Les emplois atypiques regroupent diverses modalités de travail : le travail à temps partiel, contractuel, autonome, juste à temps, aléatoire, saisonnier. Pour justifier la hausse des emplois atypiques au Canada, on invoque des raisons comme la mondialisation, la polyvalence accrue qui est exigée de la main-d'oeuvre, la préférence de la main-d'oeuvre ainsi que la montée de l'économie de services (Schellenberg et Clark 1996, cités dans Townson 2003 : 11).On critique de plus en plus souvent l'expression *travail atypique*, qui donne une notion de marginalité à ce qui devient peu à peu la norme pour la main-d'oeuvre canadienne.

[6] La comptabilisation des heures au lieu des semaines ouvrant droit à une indemnisation a porté préjudice aux femmes qui travaillent à temps partiel. En 1999, 28 pour 100 des Canadiennes travaillaient à temps partiel, contre 10 pour 100 des hommes. Depuis le milieu des années 70, la proportion des femmes est de sept pour 10 parmi la main-d'oeuvre à temps partiel (Statistique Canada 2000 : 103). Les femmes travaillent à temps partiel pour diverses raisons, notamment parce qu'elles sont responsables des soins et des tâches domestiques (auxquelles s'ajoutent l'insuffisance de places sécuritaires et de qualité dans les garderie et les résidences pour personnes âgées). De surcroît – ce phénomène est encore plus marqué dans les collectivités rurales – beaucoup de femmes travaillent à temps partiel tout simplement parce qu'elles ne trouvent pas d'emploi à temps plein (Curto et Rothwell 2003). Sous le régime révisé de l'AE (à la suite du projet de loi C-2), les personnes qui entrent dans le marché du travail doivent avoir travaillé 910 heures pour être admissibles à l'AE, sur une base de 35 heures par semaine pendant 26 semaines. « Pour les femmes ayant travaillé en moyenne 30 heures par semaine, la période d'attente est plus longue. Pour celles qui ont travaillé à temps partiel en moyenne 20 heures par semaine, la période est de 45 semaines et, encore là, leur admissibilité est moins que certaine [traduction] » (CTC 2003 : 6).Le taux des prestations d'AE est fonction de la rémunération, de sorte que les demandeuses et demandeurs qui ont gagné plus et travaillé plus d'heures par semaine sont avantagés. Les travailleuses et les travailleurs qui ont eu le luxe de travailler à temps plein, de faire des heures supplémentaires ou plus d'heures continuent d'être récompensés pendant la période d'indemnisation.

[7] Les conditions d'admissibilité aux prestations de maternité et parentales de l'AE favorisent les travailleuses et travailleurs à temps plein qui ont pu accumuler le nombre de semaines exigés, leurs prestations sont plus élevées et la période d'indemnisation plus longue. Les

femmes qui travaillent à temps partiel et à contrat, sur une base temporaire, sont encore désavantagées par les règlements en matière de prestations de maternité et parentales, alors que les travailleuses autonomes n'y ont pas accès du tout.

[8] Le Congrès du travail du Canada estime que les modifications au régime ont eu pour conséquence de transférer l'argent des collectivités les plus dépendantes au Trésor fédéral, et que les femmes sont les grandes perdantes. Entre 1993 et 1998, la restructuration du système a privé plus de un million de travailleuses et travailleurs d'une quelconque indemnisation. En 1988, plus de 70 pour 100 des chômeuses bénéficiaient de prestations de chômage. Dix années plus tard, en 1998, elles n'étaient plus que 30 pour 100 à y avoir droit. Autrement dit, elles étaient sept femmes sur 10 à être protégées, mais il n'en reste plus que trois sur 10. Cette baisse veut dire concrètement que 300 000 chômeuses ne peuvent toucher de prestations d'AE chaque année. L'âge est un facteur important dans ce cas : seulement 28 pour 100 des femmes de moins de 45 ans étaient protégées par l'AE en 1998, soit après la mise en oeuvre du nouveau règlement (CTC 1998).

[9] Entre 1995 et 1998, la diminution progressive, jusqu'à l'arrêt complet, du financement public pour la formation a gravement affaibli les programmes de formation et autres initiatives à l'intention des femmes (Critoph 2002). Jusque-là, cet argent avait donné vie à la grande partie des programmes axés sur des groupes ciblés, ce qui comprenait les femmes. L'élimination ou presque de financement public a fait de l'AE (partie II, par l'entremise des EDMT) la seule source fédérale digne de ce nom de financement de la formation.

[10] La réduction du nombre d'organismes communautaires qui soutiennent la formation en Nouvelle-Écosse a forcé les femmes à se tourner vers le privé. Cependant, il existe un écart important entre les régions rurales et les régions urbaines à cet égard. En 2003 en Nouvelle-Écosse, 45 collèges ont reçu une accréditation au titre de la *Private Colleges Regulatory Act*. Il s'en trouve peu dans les petites localités ou les localités rurales (Sydney, Truro, Glace Bay, Antigonish et Kentville sont les seules privilégiées). Les autres collèges sont situés à Halifax Dartmouth. La plupart des organismes de formation privés dans les petites villes oeuvrent dans des secteurs professionnels qui ne font pas partie de l'économie du savoir (coiffure, esthétique, technique de garde d'enfants, assistance pédagogique). S'ils offrent de la formation dans un secteur lié à l'économie du savoir, il s'agit de compétences d'entrée telles que les notions de base en traitement de texte et en comptabilité, ou en technique juridique.

[11] Townson (2003 : 1), en référence aux tableaux de Statistique Canada pour 2000, se prononce ainsi :

> Dans l'ensemble, les femmes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes d'occuper des emplois atypiques, et le pourcentage des femmes exerçant ces emplois n'a cessé de croître. En 1999, 41 pour 100 des emplois occupés par des femmes [41 pour 100 des femmes au travail âgées de 15 à 64 ans] contre 29 pour 100 chez les hommes entraient dans la catégorie du travail atypique. Dix années plus tôt, soit en 1989, 35 pour 100 des femmes au travail âgées de

> 15 à 64 ans, contre 22 p.100 des hommes au travail du même groupe d'âge, avaient un régime de travail atypique.

Townson souligne que l'âge est aussi déterminant pour ce qui est du travail atypique. Les jeunes femmes et les femmes plus âgées sont plus susceptibles d'occuper un emploi atypique (dans le cas des jeunes, parce qu'elles cumulent études et emploi, alors que les plus âgées complètent leur revenu de retraite). Les femmes des autres groupes d'âge occupent ces emplois parce qu'elles s'occupent de leurs enfants ou du restant de la famille et de personnes âgées.

Chapitre 7

[1] Ces postulats reviennent dans nombre de documents, dont ceux de l'OCDE, de l'UE, dans l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes, ainsi que dans des sources canadiennes comme *Le savoir, clé de notre avenir* (DRHC 2001) et *Skills Nova Scotia: Framework* (ministère de l'éducation de la Nouvelle-Écosse 2002).

[2] Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, dans le sillage de *Skills Nova Scotia : Framework* (ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse 2002), a souvent parlé de partenariats avec les entreprises et l'industrie, y compris avec des conseils sectoriels. Voici un de ses exemples à ce sujet : « La province soutient chaque année la prestation de programmes d'acquisition des compétences essentielles à plus de [sic] 1 000 personnes travaillant pour une quarantaine d'entreprises. Cette initiative est rendue possible grâce à un partenariat avec les entreprises et les syndicats [traduction] ».

[3] Tous les documents de politique accordent de l'importance aux partenariats. Certaines propositions reviennent souvent dans les discussions des possibilités de partenariat : la formation personnalisée (Beaudin et Breau 2001) et le recours plus assidu à des programmes coopératifs, pour répondre aux besoins de travailleuses et travailleurs expérimentés. Le cadre *Skills Nova Scotia* fait un modèle de la formation personnalisée, en donnant comme exemples les initiatives Construction Trades Skills et l'Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés. En règle générale, ces initiatives réunissent plusieurs partenaires. Ainsi, un partenariat établi récemment sous la gouverne de la Skills and Learning Branch (direction des compétences et de l'apprentissage) du ministère de l'Éducation met à partie une banque alimentaire locale, RHDCC et le ministère des Services communautaires de la Nouvelle-Écosse. Le projet vise les travailleuses et les travailleurs prestataires de l'AE ou de l'aide sociale, à qui il offre un programme de perfectionnement des compétences de base animé par la Nova Scotia School of Adult Learning, ainsi qu'un programme de formation à un métier du collège communautaire.

[4] L'Equality in Technology Project a été financé conjointement par RHDCC et le ministère des Services communautaires.

Chapitre 8

[1] L'examen des mécanismes d'égalité des sexes de Condition féminine Canada (2001) décrit le virage imprimé aux politiques publiques au milieu des années 90 : l'approche axée sur les

problèmes des femmes a été délaissée au profit de l'ACS. Les travaux présentés lors de conférences internationales comme la Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, tenue à Beijing, et divers accords internationaux (comme la CEDAW, conclue en 1979) ont fortement inspiré une approche axée sur l'ACS au Canada.

[2] L'analyse comparative entre les sexes est une « conception de la politique gouvernementale qui est ancrée dans la croyance que l'égalité formelle – traitement égal des hommes et des femmes par la politique gouvernementale – ne garantit nullement des résultats égaux pour les deux sexes » (Rankin et Vickers 2001 : 29-31).Les analyses comparatives entre les sexes explorent les expériences vécues par les hommes et les femmes afin de démontrer les répercussions différentes des politiques selon le sexe.

[3] Il est rare que le processus d'élaboration des politiques englobe une analyse du discours et des idéologies. Pourtant, les concepts et les termes clés, bien qu'on en fasse un usage trop souvent irréfléchi (Smith 1990), sont tissés de sous-entendus et de sens, qui sont les produits de la culture, des coutumes et des préjugés. Dans le courant de leur travail, les décisionnaires et les analystes des politiques – aussi bien dans les ministères et organismes (l'APECA, par exemple) fédéraux que provinciaux, que les entreprises et les associations industrielles (la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante) – utilisent des termes qui, sous leur aura de neutralité, apparaissent à l'analyse chargés d'idées reçues qui renforcent le fossé entre les sexes. Les projets visant l'équité et la reconnaissance de la diversité devraient par conséquent être précédés d'une analyse de la terminologie de base utilisé afin de déterminer si elle est porteuse de sous-entendus sexistes. Quand des politiques diffusent des termes dont on n'a pas fait l'analyse sémantique selon le sexe, il y a risque que ces politiques, de même que les cadres et les stratégies qui en découlent, soient entachés de préjugés qui vont à l'encontre des objectifs d'égalité poursuivis par les organismes intéressés. Une analyse féministe a ainsi démontré comment des concepts comme « compétence » et « technologie » sont chargés de significations différentes selon le sexe (Cockburn et Ormrod 1993; Clarke 2000; Croissant 2000; Faulkner 2001). Ces termes populaires engendrent souvent des associations subtiles et implicites -notamment, qu'est-ce qu'on comprend au juste en entendant le mot technologie et qui juge-t-on les plus aptes à travailler dans des domaines technologiques? Quand un processus d'élaboration de politique au sein d'une entreprise, d'un établissement d'enseignement ou d'un ministère, peu importe, est soumis à une analyse comparative entre les sexes, les participantes et participants doivent être à l'affût de tous les préjugés enracinés dans la terminologie utilisée pour parler de technologie et de changement technologique. Un tel examen des postulats préalables prend du temps. Il ne peut être effectué en profondeur si on fait un survol rapide des questions liées au sexe lors du processus d'élaboration des politiques. Les mécanismes d'élaboration de politiques économiques ou en matière d'éducation et de formation s'intéressent aux questions liées au sexe s'il faut « augmenter la participation des femmes », rarement pour faire l'examen exhaustif des hypothèses sexistes ancrées dans les principaux termes et concepts. À défaut d'une analyse systématique pour débusquer les préjugés sexistes véhiculés par le discours dans chacun des ordres de gouvernement et à chaque échelon de l'administration, ils se glissent dans les rapports, les décisions stratégiques, les mécanismes de mise en oeuvre des stratégies et les plans d'action et, en bout de ligne, dans les modes de prestation en première ligne. Les termes porteurs de

significations privilégiant un sexe au détriment de l'autre représentent des obstacles fortuits et camouflés à l'accession des femmes aux emplois de la nouvelle économie.

[4] En Belgique, en Hollande et en Italie, des lois obligent les autorités à créer des programmes de discrimination à rebours, et l'État offre des mesures d'encouragement aux employeurs qui offrent ces programmes (Rees 1998).

[5] Il importe ici de dissocier les engagements du fédéral et ceux du provincial à l'égard des programmes d'équité en emploi, pour ce qui est de l'embauche et des programmes de discrimination à rebours axés sur les femmes de divers ministères. Le gouvernement fédéral considère que les femmes sont un groupe désigné aux fins de l'équité en emploi au titre de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Cependant, cette désignation n'a plus cours dans les politiques relatives au financement de certains programmes publics.

[6] Fait intéressant, les femmes sont très présentes aux échelons supérieurs de la fonction publique fédérale. Cette situation peut brouiller les pistes : dans la société en général, les conditions de travail de beaucoup de femmes sont façonnées par des habitudes sexistes et patriarcales qui les forcent à la subordination.

[7] Les économistes féministes sont nombreuses à décrier le modèle économique fortement marqué par la différence entre les sexes (Waring 1988; Elson 1994; MacDonald 1994). Ces économistes ont dressé une liste des questions auxquelles doivent répondre les économistes pour éviter que les politiques économiques ne portent préjudice aux femmes.

[8] Les théories et les termes liés à l'élaboration des politiques sont empreints du principe de l'application égale des processus aux hommes et aux femmes. Cette conception est en faite le pivot du discours de l'administration publique. Rankin et Vickers (2001 : 24) se réclament de Burt (1995) pour affirmer que « les disciplines qui contribuent à l'élaboration des politiques gouvernementales — notamment l'économie, la science politique et l'administration publique — estiment que presque toutes les questions sont également applicables aux femmes et aux hommes. » L'hypothèse voulant que les politiques doivent être également applicables aux hommes et aux femmes, à tous les groupes de la population en fait, contredit l'analyse féministe, qui fait ressortir les préjugés sexistes enracinés dans des termes comme *technologie* et *compétence*. Pour faire admettre la nécessité de l'analyse comparative entre les sexes dans les officines gouvernementales, il faudra démontrer l'ineptie de la conviction voulant que l'application des politiques est égale pour les deux sexes, et que l'égalité est mieux servie si tout le monde est traité de la même façon. Quand des théories et des pratiques d'application égale des politiques imprègnent les processus d'élaboration, l'ACS est appliquée par des gens qui n'ont ni la volonté ni les connaissances nécessaires pour la mener à bien (Rankin et Vickers 2001; Burt 1995).

Annexe B

[1] Le seuil de faible revenu, ou SFR, de Statistique Canada est un indicateur de la pauvreté. Il est mesuré selon la part du revenu qui sert à combler les besoins fondamentaux, le seuil variant selon la taille de la famille et la région où elle vit. La Mesure de faible revenu, ou

MFR, équivaut à la moitié du revenu familial médian rajusté en fonction de la taille de la famille.

[2] Selon les estimations sur la migration du ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse (2002), de la *Nova Scotia Statistical Review*, les estimations sur la migration selon le groupe d'âge, la région et le comté 1996-1997 à 2000-2001, ainsi que les estimations sur la migration selon le type de migration et le sexe, la région et le comté 1996-1997 et 2000-2001, pages 24-29.

[3] Selon les statistiques, la population rurale du Canada est plus âgée en général que la population urbaine, mais ce n'est pas le seul facteur à l'origine de cet écart. On peut penser que la migration de sortie des jeunes creuse également l'écart, puisque celles et ceux qui quittent les régions rurales sont en général les plus scolarisés. Cet exode des cerveaux est depuis longtemps pointé comme l'une des plaies des régions en déperdition.

[4] Les données sur les diplômes d'études secondaires délivrés en Nouvelle-Écosse en 2000-2001 sont tirées du site Web du ministère de l'Éducation (stats-summary.ednet.ns.ca/grad.shtml). Les taux de diplômées et diplômés sont calculés selon le nombre d'élèves ayant reçu un diplôme d'études secondaires comparativement aux nombre d'élèves qui étaient en 9^{e} année il y a trois ans.

Projets financés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada

Appel de propositions La restructuration économique du Canada rural : répercussions des politiques publiques sur les femmes des régions rurales *

Un projet national de recherche pour examiner l'incidence de la restructuration sur la santé des femmes dans les régions rurales, éloignées et nordiques : questions stratégiques, options et application des connaissances
Ivy Lynn Bourgeault, Christine Dallaire, Lorraine Greaves, Barb Neis et Rebecca Sutherns

Soins de longue durée : les effets du système de classification des cas sur les soignantes dans les établissements ruraux
Belinda Leach et Bonnie C. Hallman

Les soins obstétriques dans les collectivités rurales de la Colombie-Britannique tels que vus par leurs utilisatrices : implications stratégiques et pratiques
Jude Kornelson, Lana Sullivan, Ann Pederson et Stefan Grzybowski

La politique agricole canadienne : une analyse comparative entre les sexes
Carla Roppel, Annette Aurélie Desmarais et Diane Martz
National Farmer's Union

Muettes et invisibles : les femmes des régions rurales dans l'industrie forestière et l'agroalimentaire au Canada
Diane Martz, Maureen Reed, Ingrid Brueckner et Suzanne Mills

La politique gouvernementale et la participation des femmes des régions rurales de la Nouvelle-Écosse à la nouvelle économie
Ann Manicom, Janet Rhymes, Nan Armour et Doreen Parsons
Women's Economic Equality (WEE), en partenariat avec le projet Hypatia

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas nécessairement définitifs

Vos commentaires nous sont précieux

Vos commentaires et suggestions peuvent nous aider à conserver l'utilité de nos publications. Si vous avez un moment, auriez-vous l'amabilité de compléter le questionnaire suivant et de nous le retourner. Merci.

Titre du rapport_____

1. Le rapport vous était-il utile? 1 2 3 4 5
   Pas très utile *extrêmement utile*

a) Quelle partie du rapport avez-vous trouvé la plus utile?

_____

_____

b) Comment aurait-on pu le rendre plus utile?

_____

_____

_____

2. Comment avez-vous utilisé le rapport? Comme outil dans :

   ☐ l'élaboration de politique ☐ la recherche en matière de politique ☐ le plaidoyer

   ☐ autre :_____

3. Êtes-vous affilié(e) avec:

   ☐ un organisme de femmes ☐ le gouvernement fédéral

   ☐ un autre organisme non-gouvernemental ☐ un gouvernement provincial/territorial

   ☐ un gouvernement provincial/territorial ☐ un gouvernement municipal

   ☐ autre:_____

Prière de retourner ce questionnaire par la poste ou par télécopieur à l'adresse suivante:

Condition féminine Canada
Direction de la recherche
Édifice McDonald
123,rue Slater, 10ième étage
Ottawa (Ontario)
K1P lH9

Télécopieur : (613) 995-4800